

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Penetapan status Pandemi Covid-19 oleh Organisasi Kesehatan Dunia (World Health Organization) berdasarkan jumlah penyebaran virus bertambah signifikan dan berkelanjutan secara global, hal ini diresponsi oleh Pemerintah Indonesia dengan menetapkan status wabah Covid-19 sebagai Bencana Nasional pada tanggal 14 Maret yang tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional. Selanjutnya Presiden membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dalam rangka mengkoordinasikan kapasitas pusat dan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan sesuatu yang sering diperbincangkan karena dalam praktiknya masih menimbulkan upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas sekali.<sup>1</sup> Persoalan relasi pemerintah pusat –pemerintah daerah kembali mencuat dalam penanganan Covid-19. Kegamangan terjadi dalam menjawab kewenangan siapa urusan Covid-19 tersebut. Urusan kesehatan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah telah menyebabkan masing-masing

---

<sup>1</sup> Wijayanti, Septi Nur, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Media Hukum*, Vol.23 No.2, 2016, hlm.194.

daerah menyusun kebijakan sepihak dalam menghadapi penyebaran Covid-19. Sementara itu pemerintah pusat juga mengambil tindakan sendiri.

Dari perspektif susunan negara, karakteristik negara kesatuan itu bersifat tunggal. Artinya, negara kesatuan itu tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.<sup>2</sup> Meski begitu, dalam pelaksanaan pemerintahan, pemerintah pusat memiliki wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintahan daerah berdasarkan hak otonomi. Walaupun pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap ada di tangan pemerintah pusat. Model negara kesatuan semacam ini biasa disebut dengan sistem desentralisasi. Sebaliknya, bagi pemerintah pusat yang tidak menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah lazim disebut sistem sentralisasi.

Secara konstitusional, perubahan terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebenarnya sudah memberi kejelasan mengenai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah. Dari arah politik itu menunjukkan bahwa negara kesatuan yang diterapkan adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Meski begitu, dalam perkembangannya hingga saat ini arah desentralisasi itu selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Jika diibaratkan sebagai bandul, maka pergerakan bandul ini selalu bergerak pada dua sisi, yakni pusat dan daerah. Atau dalam bahasa lain, pergerakannya ke arah sentralisasi atau desentralisasi.

---

<sup>2</sup> Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm. 45.

Desain konstitusional hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia dibangun atas dasar prinsip negara kesatuan.<sup>3</sup> Prinsip negara kesatuan menekankan kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>4</sup> Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Pada tanggal 31 Maret 2020, Presiden Jokowi mengadakan Konferensi Pers, dengan tujuan untuk mengumumkan kepada publik mengenai kebijakan yang dipilihnya guna menyikapi Covid-19 sebagai pandemi global yang sedang dihadapi oleh masyarakat Indonesia saat ini. Pada konferensi pers tersebut, Presiden Jokowi mengeluarkan statement bahwa, kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) merupakan kebijakan yang dipilih dalam merespon adanya Kedaruratan Kesehatan. Kebijakan ini berlandaskan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Seiring dipilihnya kebijakan PSBB, Presiden Jokowi menegaskan bahwa Pemerintah Daerah tidak boleh menerapkan kebijakan sendiri-sendiri di wilayahnya, yang tidak sesuai dengan protokol Pemerintah Pusat. Hal tersebut mengingatkan kita, bahwa sempat terjadi kebijakan “local lockdown” yang diterapkan di beberapa wilayah di Indonesia. Padahal, menurut UU No. 6 Tahun 2018 penerapan kebijakan lockdown merupakan wewenang Pemerintah Pusat.

---

<sup>3</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk Republik.

<sup>4</sup> Ni;matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, Cetakan Keenam, 2011., hlm. 92.

Pakar epidemiologi Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, Pandu Riono, menyampaikan bahwa kurva kasus Covid-19 masih terus meningkat, berdasarkan data pasien positif yang terkonfirmasi.<sup>5</sup> Tentu hal tersebut meresahkan masyarakat, sebab hal ini menandakan pemerintah belum tangkas dalam menyelesaikan permasalahan. Masyarakat akan semakin khawatir jika membandingkan angka pasien positif yang terjangkit virus corona, dengan kapasitas dan kesiapan tenaga medis yang ada di Indonesia.<sup>6</sup> Dengan mengingat bahwa penyakit ini sangat membutuhkan Dokter Spesialis Paru, sedangkan menurut Agus Dwi Susanto selaku Ketua Perhimpunan Dokter Paru Indonesia, dokter spesialis paru yang berada di Indonesia hanya 1.106 orang, dan menurutnya Indonesia akan mengalami kondisi kekurangan dokter spesialis paru, jika kasus Covid-19 ini semakin melonjak.<sup>7</sup> Lantas, hal ini membuat masyarakat menuntut adanya ketegasan dan keseriusan dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah sebagai bentuk tanggung jawab perlindungan masyarakat dalam menghadapi pandemi ini.

Persoalannya adalah tarik-menarik pengelolaan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini mempunyai dinamika yang unik. Hubungan ini dibangun atas

---

<sup>5</sup> Ellyvon Pranita, dan Sri Anindiati Nursastri, "Kasus Corona di Indonesia Bertambah, Sudah Mencapai Puncak Pandemi?", diakses melalui <https://www.kompas.com/sains/read/2020/04/10/120400423/kasus-corona-di-indonesia-bertambah-sudah-mencapai-puncak-pandemi-> pada tanggal 11 Desember 2020.

<sup>6</sup> Ahmad Arif, Layanan Kesehatan Hampir Kolaps, diakses melalui <https://bebas.kompas.id/baca/bebas-akses/2020/04/02/layanan-kesehatan-hampir-kolaps/> pada tanggal 1 Desember 2020.

<sup>7</sup> Ahmad Faiz Ibnu Sani, dan Amirullah, "Wabah Corona, Dokter Spesialis Paru di Indonesia Cuma 1.106 Orang", diakses dari <https://nasional.tempo.co/read/1328330/kisruh-pengadaan-rapid-test-corona-daerah-andalkan-bantuan-cina> pada tanggal 9 Januari 2021.

landasan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Setiap kali peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah berubah, maka berubah juga pola hubungan yang dibangun antara pusat dan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa dalam konteks pengelolaan hubungan pusat dan daerah, para perumus otonomi daerah di Indonesia masih mencari pola dan design yang tepat dalam mengelola keadaan khusus dan keragaman yang ada di setiap daerah.

Bentuk tarik menarik tersebut dapat dilihat pada saat pemerintah daerah yang lebih dahulu mengambil langkah antisipasi dan penanganan Covid-19. Misalnya kebijakan lockdown lokal yang diambil Bupati Tegal sejak 23 Maret 2020 dengan cara menutup akses masuk kota dengan beton movable concrete barrier (MBC). Kebijakan Gubernur Papua yang melakukan penutupan akses keluar-masuk dari pelabuhan, bandara, darat, termasuk Pos Lintas Batas Negara sejak 26 Maret 2020. Kebijakan Gubernur Bali sejak 27 Maret 2020, telah menegaskan kepada masyarakat untuk tidak berkumpul, bekerja, belajar dan beribadah dari rumah. Begitu pun dengan beberapa daerah lainnya, sedangkan Pemerintah Pusat baru mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 pada tanggal 31 Maret 2020.<sup>3</sup> Dengan demikian menimbulkan persoalan bagaimana pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam urusan penanganan pandemi Covid-19.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Tinjauan Yuridis Hubungan Pemerintah Pusat dan**

**Daerah Saat Terjadi Wabah Virus COVID-19 dalam Karantina Wilayah Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan”.**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas permasalahan yang akan dibahas yaitu, Bagaimana Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Saat Terjadi Wabah Virus COVID-19 dalam Karantina Wilayah?

**C. Tujuan Penelitian**

Mendasar pada permasalahan tersebut diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Saat Terjadi Wabah Virus COVID-19 dalam Karantina Wilayah.

**D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah mencakup manfaat teoritis, manfaat praktis dan manfaat bagi diri sendiri:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini bermanfaat sebagai pengembangan ilmu pengetahuan Hukum Tatanegara, terlebih khususnya adalah dalam Karantina Wilayah Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas peraturan-peraturan di dalam Karantina Wilayah terutama dalam menangani wabah pandemi.

### 3. Manfaat Bagi Diri Sendiri

Hasil penelitian ini berguna untuk menyelesaikan Program Studi Sarjana I (S-I) Ilmu Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, serta menambah dan memperluas pengetahuan penelitian dalam ilmu hukum Tata negara terlebih khusus dalam memahami Karantina Wilayah Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Mengenai Peraturan Perundang-Undangan

##### 1. Pengertian Perundang-Undangan

Ide dasar Negara hukum Indonesia tidak bisa dilepaskan dari prinsip Negara hukum (*rechtsstaat*) dengan meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas dengan menempatkan posisi *wetgever* sebagai hukum positif adalah hal yang penting dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam tradisi hukum di Negara-negara yang menganut sistem hukum *eropacontinental* (*civil law*), seperti Indonesia, keberadaan peraturan perundang-undangan adalah salah satu bentuk implementasi prinsip-prinsip Negara hukum.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”Pasal ini merupakan penegasan dari cita-cita *The Founding Father*, bahwa Negara Indonesia yang dicita-citakan adalah sebagai suatu Negara hukum (*Rechtsstaats*) bukan Negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum eropa kontinental. Sistem hukum eropa kontinental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan-peraturan tertulis yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara dan/atau pejabat Negara yang berwenang yang merupakan produk legislasi sebagai sendi utama sistem hukumnya.



Dalam Negara hukum (*Rechtsstaat*), fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat dan Undang-Undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi Negara di bidang pengaturan. Keberadaan undang-undang dalam suatu Negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi Negara hukum, hirarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Dalam konsepsi Negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Menurut pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu ada dalam perundang-undangan sehingga harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.

Bagir Manan mengemukakan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Didasarkan atas beberapa alasan, yaitu:<sup>8</sup>

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah ditemukan kembali dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya.
- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.

---

<sup>8</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm. 18.

- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi formal maupun materi muatannya.
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi Negara-negara yang sedang membangun termasuk sedang membangun system hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Menurut Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan Negara di tingkat pusat dan di tingkat daerah yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi, selanjutnya Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan adalah semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai dengan sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.<sup>9</sup>

## **2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Teori Hierarki 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 perbuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai

---

<sup>9</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1998, hlm. 18.

hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.<sup>10</sup> Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.

Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila. Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte rech stanilitz*, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.<sup>11</sup>

Teori Hans Kelsen yang mendapat banyak perhatian adalah hierarki norma hukum dan rantai validitas yang membentuk piramida hukum (*stufentheorie*). Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der*

---

<sup>10</sup> Asshiddiqie, Jimly, dan Safa"at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.110.

<sup>11</sup> Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan, Kanisius*, Yogyakarta. 1998, hlm. 25.

*rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah:<sup>12</sup> Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*); Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*). *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:<sup>13</sup>

- a. Staatsfundamentalnorm: Pancasila (Pembukaan UUD RI tahun 1945).
- b. Staatsgrundgesetz: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- c. Formell gesetz: Undang-Undang.
- d. Verordnung en Autonome Satzung: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 17.

<sup>13</sup> Atamimi, A, Hamid S, Peranan Keputusan Presiden Rpublik Indonesia dalam penyelenggaraan Pemerintah Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287

Sedangkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Pasal 7 menyebutkan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

## **B. Tinjauan Umum Mengenai Peraturan Pemerintah**

### **1. Pengertian Peraturan Pemerintah**

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Pemerintah (disingkat PP) adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang. Untuk mendapatkan deskripsi lebih jelas mengenai peraturan pemerintah, terdapat karakteristik yang melekat pada peraturan pemerintah sebagaimana diungkapkan oleh A. Hamid S. Attamimi, sedikitnya terdapat lima karakter khusus, yaitu:<sup>14</sup>

- a. Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu adanya undang-undang yang menjadi induknya.
- b. Peraturan pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.

---

<sup>14</sup>Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, 2006, hlm. 99.

- c. Ketentuan peraturan pemerintah tidak dapat menambahkan atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
- d. Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undangnya tidak meminta secara tegas.
- e. Ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan, peraturan pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

## **2. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah**

Dalam proses pembentukan Peraturan Pemerintah hanya terdapat proses penyusunan, penetapan, dan pengundangan. Tahap Pembahasan hanya ada pada proses pembentukan Undang-Undang. Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden tidak melalui tahap pembahasan dikarenakan tidak melibatkan DPR. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah (disingkat RPP) untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Perencanaan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. RPP berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu,

kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan RPP di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah.

Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut dibuat berdasarkan kebutuhan UU atau putusan Mahkamah Agung. Dalam penyusunan RPP, pemerkasa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian. Perlu dilakukan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RPP dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Tata cara pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden. Hasil pembahasan RPP yang telah disetujui, selanjutnya akan dikirim kembali sekretaris negara untuk disampaikan kepada Presiden guna ditetapkan dan ditanda-tangani. RPP yang telah disetujui presiden, selanjutnya disahkan oleh presiden menjadi peraturan pemerintah. Kemudian Menteri Sekretaris Negara memberikan nomor dan tahun. Pengundangan Peraturan Pemerintah dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan menandatangani naskah peraturan dan member nomor Lembar Negara/Berita Negara dan Tambahan Lembar Negara/Tambahan Berita Negara. Penerbitan Lembaran Negara atau berita Negara paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diundangkan.

## **C. Tinjauan Umum Mengenai Karantina Wilayah**

### **1. Pengertian Karantina Wilayah**

Perlu dipahami sebelumnya, bahwa yang dimaksud kekarantinaan kesehatan dalam latar belakang diatas adalah suatu upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat sesuai dalam Pasal 1 Angkat 1 UU No. 6/2018. Kedaruratan kesehatan masyarakat di sini merupakan kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara sesuai dalam Pasal 1 Angka 2 UU No. 6/2018. Lebih lanjut, dalam UU No. 6/2018 juga mengamankan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan melalui penyelenggaraan kekarantinaan masyarakat.

Dalam UU No. 6/2018, terdapat beberapa model Karantina. Dimana syarat utama dalam melakukan karantina adalah penentuan status darurat kesehatan nasional oleh Pemerintah Pusat, yang dalam hal ini adalah Presiden, dan diikuti dengan pembentukan satuan tugas (satgas) untuk melakukan tindakan yang diperlukan dalam menangani sebuah wabah penyakit. Model karantina wilayah ada 3 jenis, yaitu Karantina Rumah, Karantina Wilayah dan Karantina Rumah Sakit.



Pasal 1 Angka 10 UU No. 6/2018 menyebutkan bahwa karantina wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau terkontaminasi. Pembahasan karantina wilayah ini dijelaskan lebih khusus dalam pasal 53, 54 dan 55. Dimana syarat pelaksanaan diantaranya ketika ada penyebaran penyakit di antara masyarakat secara meluas. Dalam situasi seperti ini harus dilakukan penutupan wilayah untuk menangani wabah ini. Wilayah yang dikunci diberi tanda karantina,

dijaga oleh aparat, anggota masyarakat tidak boleh keluar masuk wilayah yang dibatasi, dan kebutuhan dasar mereka wajib dipenuhi oleh pemerintah. Secara umum di negara lainnya, lebih dikenal istilah Lockdown. Kemudian, dalam Pasal 8 UU No. 6/2018 juga ditegaskan pelayanan kesehatan dasar didapatkan sesuai dengan kebutuhan medis, kebutuhan pangan dan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya selama dilakukan karantina wilayah. Yang dimaksud dengan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya yaitu diberikannya kebutuhan berupa pakaian dan perlengkapan mandi, cuci dan buang air (MCK). Selain hal tersebut, setiap orang yang terdampak karantina wilayah mempunyai hak untuk dapat memperoleh perlakuan yang sama dalam penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan.

Di sisi lain, juga terdapat tindakan penyebaran selain karantina wilayah yaitu dengan diberlakukannya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagaimana sudah dijelaskan diatas. Dalam UU No. 6/2018 Pasal 1 Angka 11 menyebutkan PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga

terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Secara khusus dalam Pasal 1 PP No. 21/2020, Pembatasan Sosial Berskala Besar ini berarti pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19 sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran virus tersebut. PSBB ini mempunyai tujuan untuk mencegah meluasnya penyebaran penyakit kedaruratan kesehatan masyarakat yang sedang terjadi antar orang di suatu wilayah tertentu. Perlu diingat bahwa, baik penetapan karantina suatu wilayah maupun pembatasan sosial berskala besar ditetapkan oleh Menteri Kesehatan. Dengan disetujui oleh Menteri Kesehatan, pemerintah dalam hal ini yaitu pemerintah daerah dapat pula melakukan pembatasan sosial berskala besar atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu saja.<sup>15</sup>

## **2. Syarat-Syarat Karantina Wilayah**

Dalam hal ini terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi masing-masing daerah untuk Karantina Wilayah, yaitu sebagai berikut :

- a. Jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah; dan
- b. Terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain

---

<sup>15</sup> Munir Fuadi, 2013, Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum, Kencana Prennamdeia Group, Jakarta, hal 248.

Dalam UU No. 6/2018, terdapat beberapa model Karantina. Dimana syarat utama dalam melakukan karantina adalah penentuan status darurat kesehatan nasional oleh Pemerintah Pusat, yang dalam hal ini adalah Presiden, dan diikuti dengan pembentukan satuan tugas (satgas) untuk melakukan tindakan yang diperlukan dalam menangani sebuah wabah penyakit. Model karantina wilayah ada 3 jenis, yaitu Karantina Rumah, Karantina Wilayah dan Karantina Rumah Sakit.

Pasal 1 Angka 8 UU No. 6/2018 menyebutkan bahwa karantina rumah adalah pembatasan penghuni dalam suatu rumah beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau terkontaminasi. Secara khusus, karantina rumah dijelaskan dalam pasal 50, 51 dan pasal 52. Karantina rumah ini dilakukan hanya kalau kedaruratannya terjadi di satu rumah. Karantina ini meliputi orang, rumah dan alat angkut yang dipakai. Orang yang dikarantina tidak boleh keluar, tapi kebutuhan mereka dijamin oleh negara.

Pasal 1 Angka 9 UU No. 6/2018 menyebutkan bahwa karantina Rumah Sakit adalah pembatasan seseorang dalam rumah sakit beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau terkontaminasi. Secara khusus, karantina rumah sakit dijelaskan pada pasal 56, 57 dan pasal 58. Karantina rumah sakit ini dilakukan apabila wabah bisa dibatasi hanya di dalam satu atau beberapa rumah sakit saja. Rumah Sakit tersebut diberi tanda garis batas dan dijaga aparat, dan mereka yang dikarantina dijamin kebutuhan dasarnya oleh pemerintah.

Pasal 1 Angka 10 UU No. 6/2018 menyebutkan bahwa karantina wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau terkontaminasi.

#### Problematika Penerapan Karantina Wilayah:

Seperti yang sudah diketahui, dalam hukum pada dasarnya adalah dari kemauan publik, jadi tidak hanya sekedar hukum dalam pengertian saja. Sociological Jurisprudence juga menunjukkan adanya kesepakatan yang cermat antara hukum yang tertulis sebagai kebutuhan dari masyarakat hukum untuk terciptanya kepastian hukum (*positivism law*) dan living law sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasi hukum.

*Roscoe Pound* dengan teorinya yaitu *Law as a tool of social engineering* atau Hukum adalah alat untuk memperbaharui atau merekayasa masyarakat. dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Sedangkan menurut pendapat Mochtar Kusumaatmadja, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkungannya, alasannya oleh karena lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolaknya aplikasi mekanisme daripada konsepsi tersebut yang

digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan paham legisme yang banyak ditentang di Indonesia.<sup>16</sup>

Harus disadari dan diwaspadai bahwa penyebaran dari Covid-19 ini dinyatakan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) adalah sebagai pandemi pada sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk didalamnya yaitu Indonesia. Covid-19 ini terus menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu serta telah menimbulkan banyak korban jiwa dan juga kerugian material yang sangat besar sehingga berimplikasi pada aspek lainnya sosial, politik dan kesejahteraan dari masyarakat.

Selain itu, implikasi dari dampak pandemi Covid-19 ini yaitu terjadinya perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, adanya penurunan dari penerimaan negara, serta terjadi peningkatan belanja negara dan dari segi pembiayaannya sehingga diperlukan berbagai upaya dari pemerintah baik itu pusat maupun daerah untuk berupaya lebih keras dalam melakukan tindakan penyelamatan kesehatan serta untuk penyelamatan perekonomian nasional dengan difokuskan pada upaya belanja untuk kesehatan, jaringan pengaman nasional serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak oleh pandemi Covid-19 ini

Oleh sebab itu, dengan dikeluarkannya peraturan-peraturan dalam rangka penanggulangan penyebaran Covid-19 sesuai dengan kebutuhan untuk menjaga

---

<sup>16</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 2005, Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan, Binacipta, Bandung, hal. 62-63.

warga negara yaitu salah satunya Perppu No. 1/2020 diharapkan mampu untuk mengantisipasi implikasi dari pandemi Covid-19 sehingga keadaan perekonomian yang sekarang ini memburuk dari sistem keuangan yang ditunjukkan dengan adanya penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik maupun internasional sehingga perlu dimitigasi bersama oleh Pemerintah dan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) untuk melakukan tindakan antisipasi dalam rangka menjaga stabilitas sektor keuangan. Mitigasi di sini disebut sebagai mitigasi bencana yang dimana adalah upaya untuk mengurangi risiko yang ditimbulkan oleh bencana apabila terjadi suatu bencana.<sup>17</sup> Fokus dalam mitigasi bencana adalah untuk mengurangi dampak dari ancaman sehingga dampak negatif yang ditimbulkan akan berkurang. Terkait hal tersebut, perlu segera diambil suatu kebijakan dan langkah-langkah luar biasa dalam rangka penyelamatan perekonomian nasional dan stabilitas sistem keuangan melalui berbagai kebijakan relaksasi yang berkaitan dengan pelaksanaan APBN khususnya dengan melakukan peningkatan belanja untuk kesehatan, pengeluaran untuk jaring pengaman sosial dan pemulihan perekonomian, serta memperkuat kewenangan berbagai lembaga dalam sektor keuangan.

Dalam Undang-Undang No. 6/2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, pemerintah pusat diberikan beberapa opsi yaitu untuk menerapkan PSSB atau Karantina Wilayah. Adapun perbedaan antara Karantina Wilayah dan Pembatasan Sosial Berskala Besar dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 10 dan 11 UU No 6 Tahun

---

<sup>17</sup> Nurjanah, R. Sugiharto, Kuswanda Dede, Siswanto BP, Adikoesoemo, 2013, Manajemen Bencan, Alfabeta, Bandung, hal. 54.

2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Karantina Wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah Pintu Masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Sedangkan PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Inti dari 2 (dua) opsi tersebut yaitu Karantina Wilayah bertujuan untuk dilakukan pembatasan penduduk dalam satu wilayah, sedangkan PSBB adalah upaya untuk pembatasan kegiatan tertentu penduduk.

Dalam implementasinya, penerapan PSBB tidak mempunyai implikasi hukum dikarenakan tindakan ini hanya berbentuk sebuah himbauan kepada masyarakat dan diperkuat lagi dengan tidak adanya sanksi atau upaya hukum lebih lanjut dalam PP No. 21/2020, demikian pula opsi PSBB ini juga tidak terlalu mengganggu aspek ekonomi dan daya beli masyarakat secara umum. Kegiatan tersebut hanya membatasi aspek-aspek secara umum saja seperti dengan cara meliburkan sekolah, membatasi waktu tempat kerja dengan menggunakan metode Work From Home (WFH), membatasi kegiatan-kegiatan agama dan/atau membatasi kegiatan masyarakat ditempat atau fasilitas umum. Yang artinya, tindakan PSBB ini masih tetap mengakomodasikan pergerakan masyarakat, namun masyarakat masih tetap dapat melaksanakan kegiatan sehari-hari, hanya kegiatan-kegiatan tertentu yang dibatasi.

Walaupun disatu sisi, PSBB masih memberikan cukup ruang bagi masyarakat untuk beraktivitas dan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, disisi lain PSBB juga

hanya dalam bentuk himbauan saja yang dimana dianggap tidak memiliki upaya paksa untuk pergerakan masyarakat khususnya dalam hal pencegahan penyebaran Covid-19. Hal ini terbukti yang dimana awalnya pemerintah memberi himbauan dengan melakukan social distancing beberapa waktu lalu, tapi penyebaran Covid-19 ini tetap masih terus meningkat dari hari ke hari. Oleh sebab itu, tidak salah dikemudian hari banyak pihak menganggap bahwa PSBB tidak akan efektif dalam menangani pandemi ini.

Di satu sisi memang PSBB masih memberikan ruang bagi masyarakat untuk beraktivitas dan memenuhi kebutuhan hidupnya, namun disisi lain PSBB yang hanya berbentuk imbauan ini dianggap tidak memiliki upaya paksa bagi pergerakan masyarakat khususnya dalam pencegahan penyebaran Covid-19, terbukti dengan telah dilakukannya social distancing dalam beberapa waktu ini namun tetap saja penyebaran virus corona terus meningkat. Sehingga tidak salah kemudian banyak pihak beranggapan bahwa PSBB tidak efektif dalam menanggapi Covid-19.

Berbeda halnya dengan Karantina Wilayah, dimana tindakan ini secara implementasinya di masyarakat tentu memiliki daya paksa yang lebih kuat. Hal ini bisa dilihat, apabila suatu wilayah dikarantina, aturan-aturan yang diberlakukan sangat jelas seperti wilayah tersebut akan diberikan semacam garis karantina dan dijaga terus menerus oleh pejabat yang berwenang. Pada saat karantina tersebut berlaku, warga masyarakat tidak boleh lagi untuk keluar masuk wilayah tersebut

Sisi baiknya, sesuai dengan Pasal 55 UU No. 6/2018, kebutuhan hidup pokok masyarakat dan makanan hewan ternak yang berada pada wilayah karantina tersebut



menjadi tanggung jawab dari pemerintah pusat dan juga dalam pelaksanaannya melibatkan pemerintah daerah dan pihak yang terkait. Sedangkan PSBB, walaupun pemerintah memberikan bantuan berupa bahan pokok, uang maupun lainnya terhadap sebagian masyarakat, tidak ada jaminan dari negara untuk menanggung kebutuhan hidup masyarakat. Hal tersebut akhirnya akan menimbulkan dugaan dari beberapa kalangan apabila opsi yang diambil oleh pemerintah yaitu PSBB ini lantaran khawatir dengan masalah ekonomi yang akan timbul dikemudian hari. Sebab, dengan pemerintah mengambil tindakan berupa karantina wilayah menjadikan pemerintah harus menanggung kebutuhan hidup masyarakat di wilayah yang dikarantina

Dengan begitu, apabila opsi yang dipilih dikemudian hari adalah PSBB akan menjadi problematika yang sangat pelik, dalam problematika yuridis yang sudah diketahui bersama, UU No 6/2018 mensyaratkan bahwa sebelum presiden menetapkan darurat kesehatan, perlu terlebih dahulu menetapkan syarat dan tata cara penetapan dan pencabutan keadaan darurat kesehatan melalui Peraturan Pemerintah. Setelah itu, barulah dirumuskan kriteria dan metode pelaksanaan karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit, dan PSBB sebagai salah satu tindakan dalam keadaan darurat. Hak warga negara dan kewajiban negara selama tindakan darurat itu berlangsung yang seharusnya juga diatur dengan Peraturan Pemerintah yang sama. Artinya UU No 6/2018 menghendaki adanya keselarasan tindakan dalam keadaan darurat kesehatan tersebut. Tapi, tidak demikian dengan PP No 21/2020 yang dimana tidak mengatur mengenai syarat dan tata cara penetapan dan pencabutan

keadaan darurat kesehatan dan tidak ada tolak ukur yang jelas kapan presiden harus menetapkan dan mencabut keadaan darurat kesehatan nasional.

Akibatnya, hingga sekarang kriteria itu masih didasarkan pada subjektivitas presiden. selanjutnya, PP No 21/2020 ini juga sifatnya parsial karena hanya mengatur tentang tindakan PSBB dalam keadaan darurat. Seharusnya dalam PP No 21/2020 yang sama juga diatur tentang kriteria dan metode pelaksanaan karantina rumah, karantina rumah sakit, dan karantina wilayah yang juga merupakan tindakan pemerintah dalam keadaan darurat sesuai mandat UU No 6/2018. PP No 21/2020 ini juga dibentuk hanya untuk penanganan COVID-19. Padahal, Peraturan Pemerintah adalah aturan hukum yang berlaku umum atau tidak berlaku hanya mengacu pada satu peristiwa saja sehingga harus mengatur untuk semua kasus, baik yang sedang atau yang akan terjadi di masa depan. Jika tidak demikian, maka setiap ada kejadian baru, kita akan membuat aturan lagi. Selain tidak efisien, ini bertolak belakang dengan niat Presiden untuk menyederhanakan regulasi. Selain itu, PP No 21/2020 ini juga tidak mengatur hak warga negara dan kewajiban negara selama tindakan darurat berlangsung sehingga kecukupan kebutuhan dasar warga negara selama keadaan darurat tidak mendapat jaminan hukum. sedangkan dalam hal problematika ekonomi, apabila ditengah perkembangan ekonomi negara kita saat ini yang belum stabil, ditambah dengan masih banyaknya utang negara, apakah Indonesia akan mampu untuk menanggung berbagai dampak terkait ekonomi apabila nantinya diambil kebijakan karantina wilayah. Jangan sampai sebuah kebijakan diambil namun justru berujung pada ambruknya perekonomian negara dan korban jiwa akibat chaos secara

ekonomi. Oleh sebab itu, perlu dibuat kebijakan dengan berlandaskan konsep economic approach to the laws atau pendekatan ekonomi terhadap hukum yang mana kebijakan yang dikeluarkan tidak semata-mata membedah untuk menemukan limitasi hukum melalui dimensi hukum dan ekonomi dengan cara pertimbangan ekonomis yang bukan menjadi alasan menghilangkan atau menyampaikan namun dilihat dari pertimbangan efisiensi, nilai, efektif dan lainnya sebagaimana yang merupakan konsep-konsep fundamental hukum ekonomi serta dapat mempertemukan kedua kutub hukum yaitu keadilan dan kepastian hukum.<sup>18</sup>

Beberapa negara berhasil menekan angka laju penularan dan juga angka kematian dari Covid-19 ini. Namun, beberapa negara lainnya justru sedang mengalami masa kritis dengan jumlah kasus konfirmasi dan kematian akibat Covid-19 ini meningkat. Kondisi demikian tentu dapat menjadi pertimbangan bagi pemerintah, sebut saja Italia yang lalai dan tidak mengantisipasi dengan cepat penularan dan penanganan virus ini, ataupun India yang menerapkan kebijakan Lockdown tanpa perencanaan yang matang. Berbagai dilematis dan problematis penanganan Covid-19 ini tentunya membutuhkan kerjasama seluruh kalangan. Tidak salah bila kita mengkritik kebijakan pemerintah, namun melemparkan semua kesalahan dan kegagalan penanganan Covid-19 hanya kepada pemerintah tentu bukanlah tindakan yang bijak. Bahu membahu, saling mengingatkan, turut patuh, mendukung dan saling mendorong upaya pencegahan penyebaran virus Corona

---

<sup>18</sup> Fajar Sugianto, 2013, *Economic Approach to Law, Analisis Keekonomian Tentang Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal. 112.

menjadi point terpenting yang perlu dilakukan saat ini. Apapun kebijakan yang diambil pemerintah, selama rakyatnya tidak bisa dan tidak mau bekerja sama tentu solusi percepatan penanganan Covid-19 hanya akan terus menerus menjadi sebuah harapan.

### **3. Ruang Lingkup Pemberlakuan Karantina Wilayah**

Negara adalah entitas penting dalam pemenuhan hak asasi warga negara. Hal ini dikarenakan pemenuhan atas hak warga negara merupakan tanggung jawab negara sebagai akibat dari adanya tugas untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi tersebut. Jika terjadi pelanggaran hak asasi manusia, menjadi tugas negara untuk memulihkan (*to recovery*) hak tersebut. Pelanggaran tersebut dapat berupa kelalaiannya (negara) sendiri atau gagal dalam mengambil langkah-langkah yang memadai dalam suatu kondisi tertentu.<sup>19</sup> Kewajiban negara dalam UUD 1945 diatur secara *expressis verbis* dalam Pasal 28I ayat (4) bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Sejalan dengan hal tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015 juga memiliki pendapat yang selaras. Bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Pemegang kekuasaan tertinggi dalam Pemerintahan adalah Presiden, oleh karenanya tanggung jawab akan pelaksanaan Pemerintahan berada pada Presiden (Pemerintah Pusat). Di lain hal, Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 bahwa Negara Kesatuan

---

<sup>19</sup> Rhona K.M. Smith, dkk, Hukum Hak Asasi Manusia, Yogyakarta, *Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII)*, 2008), hlm. 69.

Republik Indonesia terdiri dari daerah-daerah Provinsi, dan Kabupaten/Kota dan mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Artinya berdasarkan Pasal tersebut menghasilkan sebuah rasio legis, bahwa kendati tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari berada di tangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan sepanjang yang termasuk dalam lingkup otonominya dan bertindak atas nama negara. Oleh karenanya, pelaksanaan fungsi pemerintahan oleh Pemerintah Daerah berupa kebijakan daerah adalah satu kesatuan yang bersifat integral dengan pemerintahan pusat atau nasional.<sup>20</sup> Berangkat dari hal tersebut, artinya Pemerintah Daerah dipersonifikasikan sebagai pranata negara yang juga memiliki kewajiban untuk memenuhi hak asasi warga negara sebagai bagian dari negara.

Pada penanganan wabah penyakit Covid-19, secara yuridis melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat dianalisa ialah kewenangan urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan konkuren tersebut terbagi menjadi dua hal yaitu Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan, dan bidang kesehatan termasuk ke dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Hal tersebut demikian dipertegas melalui UU tentang Karantina Kesehatan, bahwa penetapan mekanisme Kekarantinaan Kesehatan adalah kewenangan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah

---

<sup>20</sup> Andi Mustari Pide, *Pemerintahan Daerah di Indonesia: Gerak Memusat-Daerah dalam Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, hal. 136.

Daerah, namun Pemerintah Daerah hanya sebagai sub-ordinat dalam pelaksanaan penanganan wabah penyakit tersebut.

Political will yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan Lockdown atau Semi-Lockdown juga mendapat afirmasi dalam dimensi semangat otonomi daerah yang dianut UUD 1945 saat ini. Karena kontekstualisasi otonomi daerah dalam negara Indonesia, telah beranjak dari semangat sentralisasi menjadi desentralisasi, yaitu pemerintahan daerah saat ini tidak hanya pemerintah yang bersifat administratif (dekonsentrasi) melainkan telah didasarkan pada suatu pemerintahan yang berasaskan otonomi dan tugas pembantuan<sup>30</sup>, bahkan ditegaskan lebih lanjut dalam UUD 1945 bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang telah ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Seiring dengan hal tersebut, otonomi yang seluas-luasnya tidak berarti bahwa pelaksanaan Pemerintahan Daerah dapat dilakukan sebebas-bebasnya. Namun, harus tetap mengacu kepada konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena dalam makna otonomi dalam negara kesatuan berarti telah mengandung esensi pemeliharaan terhadap negara kesatuan. Tanpa kesatuan, tidak ada otonomi. Dalam otonomi juga terkandung unsur pengawasan, dimana kekhawatiran akan disalahgunakannya kekuasaan akan dikendalikan melalui pengawasan. Oleh karenanya, ketika hak otonomi tersebut dijalankan, harus disertai dengan batas-batas yang ada dalam

perundang-undangan.<sup>21</sup> Akan tetapi jika praktik dari penanganan wabah Covid-19, tetap mengharuskan Pemerintah Daerah untuk mengikuti dan membenarkan kebijakan Pemerintah Pusat yang mengalami ambivalensi dalam tatanan yuridis. Maka secara tidak langsung Pemerintah Daerah telah terjebak dalam konstelasi pemerintahan yang sentralistik dengan mekanisme dekonsentrasi dan hanya menjadikan kepala daerah atau pemerintahan daerah, sebagai wakil-wakil pemerintahan pusat di daerah. Karena sejatinya, dekonsentrasi bukanlah asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan cara menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah. Oleh karenanya, dekosentrasi tidak dapat diinstitutionalisasi sebagai bagian dari pranata sistem pemerintahan daerah yang merupakan anti-tesis dari sentralisasi.

Konteks penolakan atas sentralisasi yang dimuat dengan mekanisme dekonsentrasi juga menjadi dasar perubahan atas orientasi otonomi daerah yang digunakan saat ini. Suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) perubahan Pasal 18 UUD 1945 dengan menganut desentralisasi juga menguat tatkala adanya keinginan daerah untuk lepas dari sentralistiknya Pemerintah Pusat. Bahwa ketika (sebelum reformasi) daerah mencoba ingin mengembangkan sistem secara desentralisasi dan dianggap tidak sejalan dengan kebijakan pemerintah pusat, maka ancaman subversif dengan pendekatan-pendekatan keamanan serta dalih kepentingan nasional telah memicu ketidakadilan dan bahkan ancaman disintegrasikan bangsa. Sehingga,

---

<sup>21</sup> Andi Mustari Pide, Pemerintahan Daerah di Indonesia: Gerak Memusat-Daerah dalam Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri, hlm. 138.

desentralisasi dan otonomi daerah adalah suatu keniscayaan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah saat ini.

Kewenangan Pemerintah Daerah dengan hubungannya antara Pemerintah Pusat dalam semangat desentralisasi juga dimaknai sebagai dasar permusyawaratan pada kerangka pemerintahan negara, pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli, dan dasar negara hukum.<sup>35</sup> Kontekstualisasi dari skema desentralisasi tersebut menjadi logis ketika dasar negara hukum adalah legitimasi atas kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Lockdown guna mengentaskan atau menjadi skema dalam pemenuhan atas suatu kepastian hukum dalam penanganan wabah Covid-19 ditengah ambigunya kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

Orientasi dari semangat desentralisasi tersebut juga terpranata dengan baik pada politik hukum pemerintahan daerah dalam tingkat nasional dan tingkat daerah.<sup>22</sup> Politik hukum pemerintahan daerah yang bersifat nasional ialah bertalian erat dengan fungsi pelayanan umum guna mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan kemakmuran rakyat daerah berupa suatu jaminan sosial, bidang kesehatan, pembangunan sosial seperti pemberdayaan ekonomi rakyat dengan UMKM dan koperasi. Hal demikian juga diinterpretasikan secara yuridis sebagai urusan pemerintahan konkuren yang terlegalisasi dalam UU tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>22</sup> Bagir Manan, Hubungan Antar Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 161-170.



Walaupun kebijakan utama tetap berpedoman dengan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, kesadaran akan Pemerintah Daerah guna mencegah eskalasi sentralisasi Pemerintahan Pusat karena menetapkan kebijakan yang menciptakan suatu ketidakpastian hukum adalah hal keniscayaan terutama dalam penanganan Covid-19. Berangkat dari hal tersebut, dimensi otonomi daerah telah mengafirmasi mekanisme tersebut. Menukil apa yang dinyatakan Jimly Asshiddiqie, bahwa paradigma praktis otonomi daerah adalah tidak hanya memiliki konsepsi ideal penyerahan kewenangan pusat untuk diatur oleh daerah secara otonom. Namun juga perlu adanya inisiatif yang berasal dari daerah kepada Pemerintah Pusat, guna mendorong pelaksanaan otonomi daerah dan memastikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah berhasil dilakukan dalam kerangka Negara Kesatuan. Oleh karenanya, ketika Pemerintah Daerah menetapkan mekanisme Lockdown dalam penanganan wabah Covid-19 adalah bentuk dari inisiatif atau respon Pemerintah Daerah dalam mengentaskan sifat sentralisasi Pemerintah Pusat karena kebijakan yang menciptakan suatu ketidakpastian hukum.

Pada tahapan politik hukum pemerintahan daerah dalam tingkat daerah, hal tersebut diterjemahkan sebagai pelayanan terbaik kepada rakyat (*the service state*). Pelayanan tersebut hanya tercipta ketika pemerintahan tersebut dekat dengan rakyat, sehingga pranata otonomi adalah suatu hal yang mendekatkan rakyat kepada pemerintahan terutama pemerintahan negara. Dalam hal ini, ketika ditengah ambiguitasnya Pemerintah Pusat dalam menetapkan kebijakan terutama kebijakan dalam bidang kesehatan, Pemerintah Daerah dalam skema otonomi daerah adalah

sebuah keniscayaan dalam mendekatkan Pemerintahan Negara dengan rakyat dengan menetapkan kebijakan dalam mekanisme Lockdown sebagai bentuk dari pendekatan pemerintahan negara terhadap rakyat terutama dalam pemenuhan hak asasi manusia.

Dalam kondisi ini, relevansi antara pemenuhan hak asasi manusia sebagai hak konstitusional menjadi hal yang utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yang dikemas dalam suatu kebijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah terutama dalam hal pelayanan publik, yang harus dipenuhi oleh negara baik itu Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah.

Sehingga kebijakan Pemerintah Daerah dalam penanganan wabah Covid-19 adalah suatu pranata yang tercipta dalam pelaksanaan otonomi daerah guna menciptakan suatu kepastian hukum yang adil, ditengah ketidakpastian hukum pelaksanaan Pemerintah Pusat yang tendensi ke arah sentralistik. Namun pada pelaksanaannya, otonomi daerah juga harus diiringi dengan adanya bentuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat terhadap pemerintahan daerah. Karena otonomi daerah selain berbicara mengenai peralihan kewenangan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah, juga berbicara adanya suatu hubungan masyarakat dengan pemerintah daerah secara langsung. Hal ini didasarkan karena kewenangan-kewenangan otonom yang telah dimiliki oleh Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehingga, selain penyalahgunaan dapat dilakukan oleh Pemerintah Pusat, hal tersebut juga dilakukan oleh Pemerintah

Daerah karena kewenangannya. Ruang lingkup Karantina Wilayah paling sedikit meliputi:<sup>23</sup>

- a. Peliburan sekolah dan tempat kerja.
- b. Pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau
- c. Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum

---

<sup>23</sup><https://www.jawapos.com/nasional/27/01/2021/tekan-angka-covid-19-jokowi-minta-karantina-wilayah-hingga-rt-rw/>(diakses pada 21 Juni 2020, pukul 13.55)

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Ruang Lingkup Penelitian**

Adapun ruang lingkup penelitian ini bertujuan untuk membatasi permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi agar tidak mengambang. Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah Bagaimana Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Saat Terjadi Wabah Virus COVID-19 dalam Karantina Wilayah.

#### **B. Metode Pendekatan**

Sesuai dengan jenis penelitian yang bersifat *yuridis normatife* maka pendekatan yang dilakukan adalah sebagai berikut:

##### **1. Pendekatan Kasus**

Metode pendekatan kasus dalam penelitian ini dilakukan dengan memberikan analisis yuridis mengenai Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Saat Terjadi Wabah Virus COVID-19 dalam Karantina Wilayah.

##### **2. Pendekatan Perundang-undangan**

Metode pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis permasalahan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan).

### **C. Sumber Bahan Hukum**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif maka sumber hukum yang digunakan adalah data sekunder yaitu dengan melakukan penelitian pustaka kemudian mengkaji bahan-bahan hukum yang telah di peroleh. Bahan hukum tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier yakni sebagai berikut:

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan. Adapun yang menjadi sumber bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.
- b. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

#### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu dalam proses penelitian, yaitu berupa buku-buku literatur yang terkait, laporan penelitian terkait, jurnal-jurnal hukum yang terkait, pendapat para ahli, tulisan-tulisan hukum, sumber dari internet yang relevan.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yakni kamus hukum serta hal-hal yang bisa memberikan petunjuk yang erat hubungannya dengan masalah yang diteliti.

#### **D. Metode Pengumpulan Data**

Adapun penelitian ini metode analisis yang dilakukan untuk mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kejarantinaan Kesehatan.

Adapun bahan-bahan sekunder adalah bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana peneliti akan mengarah, yang dimaksud dengan bahan sekunder disini adalah doktrin-doktrin yang ada dalam buku, jurnal hukum dan internet.

Jenis penelitian hukum ini termasuk penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang berdasarkan pada bahan kepustakaan yang ada. Penelitian ini dengan menganalisis ketentuan perundang-undangan serta literatur-literatur yang berhubungan dengan pokok pembahasan.

