

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM
PENETAPAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN
PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT
DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NO 6
TAHUN 2018 TENTANG KEKARANTINAAN
KESEHATAN**

Oleh:
Hanifah Rahmadiyah Mukhtar
4115101519076

SKRIPSI

**Untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna memperoleh gelar Sarjana
Hukum pada Program Studi Hukum**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2022**

***AUTHORITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN
DETERMINING THE POLICY OF IMPOSING
RESTRICTIONS ON COMMUNITY ACTIVITIES
(PPKM) IN CONNECTION WITH LAW NO. 6 THE
YEAR 2018 CONCERNING ON HEALTH QUARANTINE***

Arranged by:
Hanifah Rahmidiany Mukhtar
4115101519076

SKRIPSI

*To Fulfill One of the Examination Requirements to Get a Law Degree in the
Law Study Program*



***FACULTY OF LAW
LANGLANGBUANA UNIVERSITY
BANDUNG
2022***

DEKAN



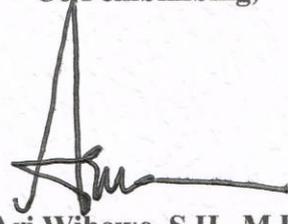
Dr. Hj. Hernawati RAS, S.H., M.Si

Pembimbing,

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line that curves to the right at the bottom, with a horizontal stroke crossing it.

Dr. Dani Durahman, S.H., M.H

CoPembimbing,

A handwritten signature in black ink, featuring a tall, narrow vertical stroke that curves to the right at the top, followed by a horizontal line with a small loop.

Ari Wibowo, S.H., M.H

LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Hanifah Rahmidiany Mukhtar
NPM : 4115101519017
Bentuk Penulisan : Skripsi
Judul : Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Dihubungkan Dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 Kekarantinaan Kesehatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tugas akhir ini adalah hasil karya cipta saya sendiri dan bukan hasil plagiat. Apabila ternyata dikemudian hari terbukti benar bahwa tugas akhir saya ini adalah hasil plagiat, maka dengan ini saya menyatakan kesanggupan bahwa saya bersedia untuk menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Demikian pernyataan keaslian tugas akhir ini saya buat dengan sebenarnya, dimana penulis dalam keadaan sadar, sehat dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Yang memberi pernyataan



Hanifah Rahmidiany Mukhtar
41151015190176

ABSTRAK

Pandemi Covid-19 telah melanda dunia khususnya negara Indonesia hampir selama dua tahun. Kondisi ini mengakibatkan permasalahan baik di bidang kesehatan maupun perekonomian. Pemerintah menetapkan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) yang dituangkan dalam instruksi menteri dalam negeri. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) merupakan salah satu kebijakan pemerintah dalam menanggulangi pandemi covid-19. Penerapan PPKM menimbulkan pro dan kontra baik dalam hal penerapan sanksi yang tidak adil.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat dan untuk mengetahui dan menganalisis mengenai kendala pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat. Metode penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan sumber pustaka primer.

Berdasarkan penelitian ini diperoleh hasil bahwa kebijakan PPKM yang telah diterapkan pemerintah masih belum menjamin keseimbangan antara kesehatan dan perekonomian masyarakat. Pemerintah daerah berwenang untuk menganalisis wilayah kewenangannya untuk menentukan zona-zona kekerantinaan untuk di rekomendasikan kepada pemerintah pusat dan mengenai anggaran ditanggung penuh oleh pemerintah pusat untuk menanggulangi Covid-19.

Kata Kunci: Pandemi, Covid-19, Kebijakan, PPKM

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic has hit the world, especially Indonesia, for almost two years. This condition causes problems both in the health sector and the economy. the government has set a policy of implementing restrictions on community activities (PPKM) as outlined in the instructions of the minister of home affairs. The implementation of Restrictions on Community Activities (PPKM) is one of the government's policies in dealing with the covid-19 pandemic. The application of PPKM caused controversy both in terms of unfair application of sanctions.

The purpose of this study is to identify and analyze the authority of local governments in implementing the authority to enforce restrictions on community activities and to identify and analyze local government constraints in determining policies for implementing restrictions on community activities. This research method uses normative juridical research methods with primary library sources.

Based on this research, the results show that the PPKM policies that have been implemented by the government still do not guarantee a balance between the health and the economy of the community. Regional governments are authorized to analyze their areas of authority to determine quarantine zones to be recommended to the central government and regarding the budget to be entirely borne by the central government to deal with Covid-19.

Keywords: Pandemic, covid-19, Policy, PPKM

KATA PENGANTAR

Tiada kata yang paling indah selain puji dan rasa syukur kepada Allah SWT, yang telah menentukan segala sesuatu berada di tangan-Nya, sehingga tidak ada setetes embun pun dan segelintir jiwa manusia yang lepas dari ketentuan dan ketetapan-Nya. Alhamdulillah atas hidayah dan inayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan penyusunan Skripsi ini yang berjudul :

“KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENETAPAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN PEMBATAAN KEGIATAN MASYARAKAT DIHUBUNGKAN DENGAN UU NO. 6 TAHUN 2018 TENTANG KEKARANTINAAN KESEHATAN” yang merupakan syarat dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Besar harapan penulis, semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi pihak lain pada umumnya. Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak mendapat pelajaran, dukungan motivasi, bantuan berupa bimbingan yang sangat berharga dari berbagai pihak mulai dari pelaksanaan hingga penyusunan laporan skripsi ini.

Ucapan terima kasih ini penulis sampaikan kepada orang yang penulis hormati yaitu Dr. Dani Durahman, S.H., M.H.. selaku Dosen Pembimbing, yang telah meluangkan waktunya dengan memberikan bimbingan, arahan, dan masukan yang sangat bermanfaat untuk penyelesaian skripsi ini. Dalam kesempatan baik ini, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. H. R. A. R. Harry Anwar, S.H., M.H., Brigjen Pol (Purn)

- selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.
2. Ibu Dr. Hj. Hernawati RAS, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
 3. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
 4. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
 5. Bapak Dr. Dani Durahman, S.H., M.H selaku Wakil Dekan III di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
 6. Ibu Dini Ramdania, S.H., M.H selaku Ketua Prodi Ilmu Hukum dan Wali Dosen Penulis di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
 7. Bapak Rachmat Suharno, S.H., M.H selaku Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
 8. Ibu Diliya Mariam Rinjani, S.H., M.H selaku Sekretaris Prodi Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
 9. Untuk seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung yang telah memberikan ilmu dan arahan untuk menyelesaikan skripsi dengan baik.
 10. Untuk seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung yang telah banyak membantu di bidang akademik dan kemahasiswaan.
 11. Seseorang yang selalu memotivasi, menemani dan memberi semangat

dalam menyusun skripsi ini.

12. Sahabat-Sahabat saya Anggun Tri Audina, Suci Rafiu Mucni, Isni Khoirunnisa, Gema Jamaludin, Faisal Aji Pradana, Putri Indri, Najwa Benazir, Asep Janayu, Ayu Nuravuni, Bayu Syaripudien, dan Buana Cahya yang selalu ada disisi saya. Saya bahkan tidak bisa menjelaskan betapa bersyukurya saya memiliki keluarga seperti mereka dalam hidup saya. Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia yang pernah berjuang bersama dalam mengemban tugas yang sama- sama berjuang dan saling menyemangati terimakasih atas do'a dan dukungannya.

Terakhir penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang yang penulis hormati dan cintai yang membantu secara langsung maupun tidak langsung selama pembuatan skripsi ini. Terutama kepada keluargaku yang tercinta, Ibuku Neneng Supriyatin, S.Pd dan Ayahku Bapak Muhammad Mukhhtar Supriyadi, yang selalu mendo'akan serta memberikan semangat yang luar biasa dan memberikan dukungan moril maupun materil. Untuk Kakakku Muhammad Zenal Muttaqin dan Destiana Safitri yang selalu memberikan do'a dan semangat.

Akhir kata, penulis mengharapkan semoga tujuan dari pembuatan skripsi ini dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan.

Bandung, Juni 2022

Hanifah Rahmidiany Mukhtar

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN

PERNYATAAN

ABSTRAKError! Bookmark not defined.

ABSTRACTError! Bookmark not defined.

KATA PENGANTAR.....Error! Bookmark not defined.

DAFTAR ISI..... **vi**

DAFTAR LAMPIRANError! Bookmark not defined.

DAFTAR SINGKATAN..... **x**

DAFTAR TABEL..... **xi**

BAB I PENDAHULUAN..... **1**

A. Latar Belakang **1**

B. Identifikasi Masalah..... **6**

C. Tujuan Masalah..... **6**

D. Kegunaan Penelitian **7**

E. Kerangka Pemikiran..... **7**

F. Metode Penelitian **16**

BAB II TINJAUAN TEORI TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH

DAERAH DALAM PENETAPAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN

PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT **20**

A. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan **20**

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Hierarki Norma Hukum (<i>stufentheorie Hans Kelsen dan Hans Nawiasky</i>)..... | 20 |
| 2. Tata susunan norma hukum negara (Hans Nawiasky)..... | 23 |
| B. Pemerintah Daerah..... | 24 |
| 1. Pengertian Pemerintahan Daerah..... | 24 |
| 2. Asas Pemerintahan Daerah | 27 |
| 3. Tujuan Pemerintahan Daerah..... | 29 |
| 4. Tugas Pemerintahan Daerah | 29 |
| C. Teori Kewenangan | 32 |
| 1. Pengertian Kewenangan..... | 32 |
| 2. Sumber-sumber Kewenangan | 34 |
| D. Teori Kebijakan..... | 36 |
| 1. Pengertian Kebijakan | 36 |
| E. Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat | 40 |

BAB III OBYEK PENELITIAN TENTANG PEMBERLAKUAN

PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT...Error! Bookmark not defined.

A. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan MasyarakatError! Bookmark not defined.

B. Kasus Penerapan Sanksi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat
Error! Bookmark not defined.

BAB IV KEWENANGAN DAN KENDALA PEMERINTAH DAERAH

DALAM MELAKSANAKAN PEMBERLAKUAN PEMBATASAN

KEGIATAN MASYARAKAN.....Error! Bookmark not defined.

A. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Melaksanakan Kebijakan
Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan MasyarakatError! Bookmark not
defined.

B. Kendala Pemerintah Daerah Dalam Menentukan Kebijakan Pemberlakuan
Pembatasan Kegiatan MasyarakatError! Bookmark not defined.

BAB V SIMPULAN DAN SARANError! Bookmark not defined.

A. KesimpulanError! Bookmark not defined.

B. SaranError! Bookmark not defined.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1. Riwayat Hidup**
- Lampiran 2. Matrik Perbaikan Naskah Sidang Tugas Akhir**
- Lampiran 3. Intruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia,
Surat Edaran Gubernur Jawa Barat, Surat Keputusan
Gubernur**

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|--------------|-----------------------------------------------|
| APBD | : Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah |
| Bansos | : Bantuan Sosial |
| Covid | : Corona Virus Disease |
| DPRD | : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah |
| HAM | : Hak Asasi Manusia |
| KBBI | : Kamus Besar Bahasa Indonesia |
| Mendagri | : Menteri Dalam Negeri |
| No. | : Nomer |
| NRI | : Negara Republik Indonesia |
| PCR | : <i>Polymerase Chain Reaction</i> |
| <i>Perda</i> | : <i>Peraturan Daerah</i> |
| PPKM | : Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat |
| PSBB | : Pembatasan Sosial Berskala Besar |
| RT | : Rukun Tetangga |
| RW | : Rukun Warga |
| SE | : Surat Edaran |
| UUD | : Undang Undang Dasar |
| WFH | : <i>Work From Home</i> |

WFO : *Work From Office*
WHO : *World Health Organization*
WIB : Waktu Indonesia Barat
YME : Yang Maha Esa

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perubahan Istilah PPKM yang Pernah Berlaku di Masyarakat

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebuah virus baru dikenali *SARS-CoV-2*, untuk yang pertama ditemukan di negara Cina Daerah Wuhan, pada bulan Desember 2019 yang dikenal dengan Covid-19. Memiliki 85% homologi dengan *SARS-CoV*, S-protein pada virus ini akan mengikat reseptor target (ACE2) pada manusia terutama pada paru-paru, jantung, dan ginjal. Virus baru ini sangat meresahkan warga Cina dimana perkembangannya sangat pesat sehingga adanya *lockdown* pada negara Cina untuk dapat mengurangi penyebarannya kewilayah lain dan negara lain adanya isolasi yang dilakukan oleh warga negara Cina dengan tujuan untuk membunuh mata rantai Covid karena sudah banyak merenggut nyawa penduduk cina serta tenaga kesehatan. Covid-19 masa inkubasi lebih lama dan penularannya lebih tinggi. Penularan terjadi melalui *droplet* saluran nafas dan kontak erat dengan penderita.¹ Menurut data yang diperoleh Johns Hopkins CSSE, jumlah orang yang terinfeksi Covid-19 di seluruh dunia memperoleh 118.745 kasus, penderita paling banyak berada di Cina, pusat virus 80.954 kasus.² Hal seperti tersebut tentu sangat meresahkan dan mengganggu kenyamanan penduduk Dunia akan virus yang mematikan belum diketahui penyebab dan obat dalam penanganannya.

¹ Harinusa, Nany “*Penyakit Virus Corona 2019 COVID 19*”, Jurnal Biomedika Kesehatan 3 (2020): hlm. 90-100.

² Izzty, “*Kebijakan Pemerintah Akibat Panik Buying Akibat Covid 19*,” Info Singkat, 12, No.5/1/Puslit/Maret/2020, (2020); hlm 19-33.

Pada 11 Maret 2020 *World Health Organization*, menyatakan Covid-19 sebagai pandemik sehingga pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai kebijakan dalam menanggulangi penyebaran Covid-19. Pada tanggal 13 April 2020 Presiden Republik Indonesia Joko Widodo di Jakarta menetapkan penyebaran Covid-19, menjadikan bencana Nasional dengan Kepres Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non Alam. Sebelumnya Presiden juga mengeluarkan Kepres Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. Melihat banyaknya korban akibat penyebaran di mancanegara dan dalam negeri sehingga segala daya upaya pemerintah jalankan agar dampak pandemi segera berakhir. Perjuangan bangsa Indonesia sudah berdampingan dengan keadaan yang berbahaya ini selama 1 tahun 4 bulan dan telah melakukan perubahan yang luar biasa dalam tatanan kehidupan sosial masyarakat. Perubahan yang tidak direncanakan yang sifatnya darurat mampu menghancurkan sistem ekonomi, perubahan dunia Pendidikan dengan dikenalnya pembelajaran online yang dulunya tatap muka, perubahan tatanan kehidupan dengan aturan protokol kesehatan yang mengakibatkan pelayanan publik diberlakukan *Work From Home* sehingga pelayanan administrasi berjalan lambat.³

Bangsa Indonesia saat ini sedang berjuang dalam menghadapi Covid-19, melihat tingginya angka kematian akibat virus serta tingginya penularan angka covid di Indonesia. Bisa dilihat pemberitaan masalah Covid-19 yang menjadi *tranding* topik saat ini hal ini bisa dicontohkan pada daerah Ibu Kota Jakarta

³Supriyadi," *Kebijakan Penanganan Covid 19 Dari Persepektif Hukum Profetik*", Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum , Oktober, (2020) ; hlm. 91-99.

tingginya lonjakan angka pasien Covid di daerah tersebut, belum lagi susahny mendapat perawatan di Rumah Sakit karena penuhnya kamar perawatan pasien Covid sehingga membuat para Dokter dan Tenaga Kesehatan kewalahan dalam memberi pelayanan, apalagi alat ventilator dibutuhkan dalam rumah sakit sulit untuk didapatkan. Banyak korban yang berjatuhan, baik masyarakat maupun tenaga kesehatan membuat Pemerintah segera membuat kebijakan yang lebih efektif dalam penanganan kasus yang berat ini. Adapun data yang sangat dapat laporkan pada tanggal 6 Juli 2021 pasien yang terindikasi Covid 19 di Negara Indonesia terdapat 2.345.018 orang, sedangkan angka kesembuhan hanya 1.958.553 orang dan yang meninggal 61.868 orang angka diatas tentu sangat memprihatinkan sehingga Pemerintah Indoensia harus segera mengambil langkah cepat agar tidak ada lagi korban yang berjatuhan.⁴

Kebijakan Strategis Pemerintah selain menuntaskan Program Vaksinasi Covid 19 di Setiap Wilayah Indonesia pemerintah mengeluarkan kebijakan darurat dengan target menekan laju penularan Covid-19 tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat Covid-19 di Wilayah Jawa dan Bali yang terdapat pada sektor bisnis yang dihentikan kegiatannya selama masa pandemi. Hal ini mulai diberlakukan sesuai dengan instruksi Mendagri dari tanggal 3 Juli - 20 Juli 2021 untuk dapat memutus mata rantai covid yang akan dilakukan di Jawa sampai Bali. Mengingat korban yang terus menunjukkan pertambahan sedangkan fasilitas rumah sakit yang sudah sangat terbatas membuat masing-masing Kepala Pemerintah

⁴ <https://covid19.go.id/> diakses pada tanggal 3 Februari 2022

Provinsi untuk segera menyusun aturan dalam merespon Instruksi Mendagri karena saat ini Indonesia dalam keadaan Darurat. Instruksi Mendagri merupakan sebagai dasar hukum pelaksanaan PPKM darurat yang dikeluarkan pada Jumat 2 Juli 2021 untuk penanganan Covid-19. Pemerintah Provinsi Jawa Barat menerapkan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) darurat di 27 kota/kabupaten dimana jumlah penduduk Jawa Barat berdasarkan data statistik Penduduk berjumlah pada tahun 2020 sebanyak 49,94 juta jiwa.

Instruksi Mendagri pemberlakuan PPKM darurat Jawa Bali di respon Oleh Gubernur Jawa Barat dengan mengeluarkan Surat Edaran Gubernur Jawa Barat No. 133/KS.01.01/Hukham tahun 2021 tentang Pelaksanaan PPKM Covid-19 di daerah Provinsi Jawa Barat adapun aturan hukum yang dikeluarkan adanya masih belum ada ketentuan sanksi yang memuat apabila terjadi pelanggaran seperti pada Undang-Undang 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan Pasal 90 serta masih dirasa terburu-buru belum ada penyuluhan di dalam masyarakat membuat keadaan masyarakat belum paham akan PPKM Darurat. Pada ketentuan SE Gubernur pada diktum 1 memberikan muatan yang mengandung ketentuan dari pelaksanaan PPKM sebagaimana diatur dalam ketentuan huruf a) yang menyebutkan bahwa pelaksanaan belajar mengajar menggunakan daring, kemudian pada huruf b) Kegiatan sektor essential dilakukan 100 % *Work From Home*, berikutnya pada huruf e) penutupan pada pusat perbelanjaan hanya pada tempat makan dan *supermarket* dengan adanya penutupan jam ditentukan dan huruf g) pembatasan pada aktifitas keagamaan. Namun seperti kita ketahui bersama bahwa aturan pembatasan kegiatan masyarakat hanya berlandaskan hukum instruksi menteri dalam

negeri padahal Indonesia memiliki Undang-Undang yang mengatur tentang Keekarantinaan Kesehatan yaitu Undang-Undang No. 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Pembatasan kegiatan masyarakat akhirnya menjadi polemik karena membatasi kegiatan masyarakat tanpa ada kompensasi untuk aturan tersebut padahal dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan Pasal 8 menjelaskan bahwa Setiap Orang mempunyai hak mendapatkan pelayanan kesehatan dasar sesuai kebutuhan medis, kebutuhan pangan, dan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya selama Karantina.

Kebijakan ini hanya memberikan arahan saja pada pelaksanaan PKKM Darurat tapi tidak memberikan hak yang harus didapatkan oleh masyarakat yaitu Setiap Orang mempunyai hak mendapatkan pelayanan kesehatan dasar sesuai kebutuhan medis, kebutuhan pangan, dan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya selama Karantina dengan kata lain bahwa pembatasan kegiatan masyarakat ini bertentangan dengan Undang-Undang No. 6 tahun 2018 dan juga Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28c yang berbunyi Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

Kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat telah banyak penelitian yang mengkaji judul ini, terdapat beberapa kesamaan mengenai lingkup bahasan dan teori yang digunakan dengan penelitian yang berjudul :

1. Judul : Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Berbasis Kesejahteraan Sosial (Welfare Society)

Nama : Anis Khairiyah

Tahun : 2021

2. Judul : Implementasi Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Pada Masa Pandemi Covid 19 Di Kota Makassar

Nama : Ahmad Lutfi

Tahun : 2022

Oleh karena itu terkait dengan pengaturan tersebut menarik untuk dikaji lebih lanjut dalam skripsi yang berjudul:

“KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENETAPAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN PEMBATAHAN KEGIATAN MASYARAKAT DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NO 6 TAHUN 2018 TENTANG KEKARANTINAAN KESEHATAN ”

B. Identifikasi Masalah

Adapun permasalahan yang diperoleh dari pemaparan latar belakang diatas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat ?
2. Apakah kendala pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat?

C. Tujuan Masalah

Tujuan yang hendak dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis mengenai kendala pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Memberikan pengetahuan dan wawasan mengenai kewenangan pemerintahan daerah dalam menetapkan kebijakan Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat

2. Secara Praktis

Diharapkan bisa menjadi sumbangan pemikiran bagi para penegak hukum dan pemerintah terkait mengenai Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan yang sesuai dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia dikatakan sebagai Negara hukum telah tertuang dalam penjelasan UUD 1945. Sebelum dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, konsep Negara hukum dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 mengenai sistem pemerintahan Negara, dikatakan bahwa:

“Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”.

Kemudian dipertegas lagi dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah Negara hukum. Negara hukum sudah merupakan tipe Negara yang umum dimiliki oleh bangsa-bangsa di dunia saat ini. Karena adanya hukum ini adalah untuk membatasi sikap penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan Negaranya.⁵

Konsep Negara hukum dikenal bermula dari tradisi hukum yang berbeda, yang secara umum dibedakan antara tradisi *common law system* dan *civil law system*, bahkan ada dalam satu buku yang mengatakan konsep Negara hukum Amerika Serikat. Untuk bisa dikatakan Negara hukum harus memiliki ciri-ciri yang sudah dikemukakan oleh Friederich Julius Stahl, yaitu:⁶

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia itu yang bisa dikenal sebagai Trias Politika;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan;
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Istilah Negara hukum mungkin merupakan terjemahan dari istilah *rechtsstaat*, bahkan juga mungkin merupakan terjemahan dari istilah *the rule of law*.⁷ Namun demikian, apakah elemen-elemen pokok dari Negara hukum, tidaklah begitu saja mengambil elemen-elemen *rechtsstaat* ataupun elemen-elemen *the rule of law* karena hal itu bertentangan dengan pemikiran kenegaraan

⁵ Mahfud M.D., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm.127.

⁶ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm. 62

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah studi tentang Prinsip- Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 208.

dari para pendiri Republik Indonesia.

Philipus M. Hadjon memberikan elemen-elemen Negara hukum Pancasila sebagai berikut:⁸

1. Keserasian hubungan antara Pemerintah dan rakyat berdasarkan *asas kerukunan*;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan Negara;
3. Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Bahwa pada dasarnya Negara hukum adalah Negara yang berdasarkan hukum, baik dalam hal lembaga-lembaga Negara maupun pejabatnya yang menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan pada hukum dan juga dalam hal pembatasan-pembatasan serta menciptakan tertib masyarakat haruslah berdasar pada hukum.

Berbicara tentang negara hukum berarti juga berbicara tentang peraturan didalamnya dan Indonesia menganut aturan hukum yang berjenjang menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga

⁸ *Ibid.*, hlm. 209

norma yang lebih rendah (Inferior) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (superior), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang spesial menurutnya yaitu:

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
- b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.
- c. Tatahan hukum, terutama tatahan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatahan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatahan hukum, membentuk suatu kesatuan tatahan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Aturan mengenai hukum berjenjang terdapat dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 (1) yang berisi Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Landasan diatas jelas bahwa aturan yang ada dibawah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada diatasnya yang lebih kita kenal dengan asas "*lex superior derogat legi inferiori*" berarti hukum yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan keberlakuannya daripada hukum yang lebih rendah. Berbicara tentang konsepsi Negara hukum terdapat juga konsep Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) yang terdapat dalam salah satu ciri-ciri Negara hukum. Sebenarnya dapat dilacak secara teologis lewat hubungan manusia sebagai makhluk dengan penciptanya. Tidak ada manusia yang lebih tinggi daripada manusia lainnya. Hanya satu yang mutlak, yakni Tuhan Yang Maha Esa. Keberadaanya sebagai *prima facie*, berkonsekuensi pada kerelatifan pengetahuan manusia dan pengetahuan tersebut membawa memberikan pemahaman bahwa manusia diciptakan langsung dengan hak-hak yang tidak dapat dipisahkan.

Beranjak lebih jauh, konsepsi hak asasi tidak saja membenarkan keberadaan manusia sebagai makhluk yang sadar pada pentingnya hidup bermasyarakat dan sosial. Konsepsi HAM juga sebagai citraan dirinya sebagai makhluk yang bermartabat dalam persoalan dan konflik. Frans Magnis Suseno mengatakan:

“Hak-hak asasi manusia adalah sarana untuk melindungi manusia modern terhadap ancaman-ancaman yang sudah terbukti keganasannya. Hak-hak itu disadari sebagai reaksi terhadap pengalaman keterancaman segi-segi kemanusiaan yang hakiki. Melalui paham hak asasi, tuntutan untuk menghormati martabat manusia mendapat rumusan operasional dalam bahasa hukum dan politik”.

Di dalam HAM terdapat asas universal dan *non derogable*, adapun pengertian dari asas universal yaitu suatu prinsip dasar yang menentukan bahwa eksistensi HAM melekat pada hakikat dan keberadaan pada setiap diri manusia sebagai makhluk Tuhan YME dan merupakan anugerah-Nya tanpa memandang apapun rasnya, warna kulitnya, jenis kelaminnya, bahasanya, agama atau kepercayaannya, pendapat politiknya, kebangsaan atau nasionalitasnya, dan suku bangsanya, kebenarannya telah diakui sebagai prinsip-prinsip umum hukum internasional yang telah diakui bangsa-bangsa beradab di seluruh dunia (*general principles of law recognized by civilized nations*). Sedangkan mengenai *non derogable* adalah Hak Asasi Manusia (HAM) yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. *Non-derogable rights* demikian dirumuskan dalam Perubahan UUD 1945 Pasal 28I Ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut:

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”.

Pasal 28 UUD 1945 termuat mengenai perlindungan bahwa setiap orang berhak mempertahankan hidup dan mengembangkan diri untuk kebutuhan dasarnya hal ini yang menjadi amanat pemerintah untuk menjaga hak asasi ini diterima oleh seluruh warga negara Indonesia. Maka dari itu pemerintah memiliki kewajiban mutlak untuk melindungi hak asasi manusia rakyatnya tanpa alasan apapun meski

dalam keadaan darurat pemerintah sebisa mungkin menjaga dan melindungi rakyatnya sesuai amanat UUD 1945. Seperti yang dialami Indonesia saat ini yaitu pandemi Covid 19.

Sejak 11/03/2020 *World Health Organization*, mengeluarkan pernyataan Covid 19 sebagai pandemik sehingga pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai kebijakan dalam menanggulangi penyebaran Covid-19. Presiden Republik Indonesia Joko Widodo di Jakarta, 13 April 2020 menetapkan penyebaran Covid-19, menjadikan bencana Nasional dengan Kepres Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non Alam. Sebelumnya Presiden juga mengeluarkan Kepres Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19, wabah virus ini dapat dilihat perkembangan saat ini sangat membahayakan nyawa manusia.

Kebijakan Strategis Pemerintah selain menuntaskan Program Vaksinasi Covid 19 di Setiap Wilayah Indonesia pemerintah mengeluarkan kebijakan darurat dengan target menekan laju penularan Covid 19 tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat Covid 19 di Wilayah Jawa dan Bali yang terdapat pada sektor bisnis yang dihentikan kegiatannya selama masa pandemi. Hal ini mulai diberlakukan sesuai dengan instruksi Mendagri dari tanggal 3 Juli - 20 Juli 2021 untuk dapat memutus mata rantai covid yang akan dilakukan di Jawa sampai Bali. Mengingat korban yang terus menunjukkan pertambahan sedangkan fasilitas rumah sakit yang sudah sangat terbatas membuat masing-masing Kepala Pemerintah Provinsi untuk segera menyusun aturan dalam merespon Instruksi

Mendagri karena saat ini Indonesia dalam keadaan Darurat agar segera membuat kebijakan sebagai respon terhadap arahan yang diberikan. Instruksi Mendagri merupakan sebagai dasar hukum pelaksanaan PPKM darurat yang dikeluarkan pada Jumat 2 Juli 2021 untuk penanganan Covid 19. Menindaklanjuti arahan Presiden Indonesia PPKM di Jawa Bali seseuai dengan kriteria keadaan pandemi di wilayah tersebut sehingga perlu diberlakukan. Pemerintah Provinsi Jawa Barat akan menerapkan kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) darurat di 27 kota/kabupaten dimana jumlah penduduk Jawa Barat berdasarkan data statistik Penduduk berjumlah pada tahun 2020 49,94 juta jiwa.

Jawa Barat merupakan pusat destinasi pariwisata dengan adanya virus ini mampu meluluh lantak perekonomian Jawa Barat. Provinsi Jawa Barat terkenal dengan destinasi wisatanya, rata-rata mata pencarian penduduk Jawa Barat berasal dari pariwisata sehingga ekonomi Jawa Barat bergerak dari Pariwisata.

Instruksi Mendagri pemberlakuan PPKM darurat Jawa Bali di respon Oleh Gubernur Jawa Barat dengan mengeluarkan Surat Edaran Gubernur Jawa Barat No 133/KS.01.01/Hukham tahun 2021 tentang Pelaksanaan PPKM Covid-19 di Daerah Provinsi Jawa Barat adapun aturan hukum yang dikeluarkan adanya masih belum ada ketentuan sanksi yang memuat apabila terjadi pelanggaran seperti pada Undang-Undang 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan pasal 90 serta masih dirasa terburu-buru belum ada penyuluhan di dalam masyarakat membuat keadaan masyarakat belum paham akan PPKM Darurat. Pada ketentuan SE Gubernur pada diktum 1 memberikan muatan yang mengandung ketentuan dari pelaksanaan PPKM sebagaimana diatur dalam ketentuan huruf a) yang menyebutkan bahwa

pelaksanaan belajar mengajar menggunakan daring, kemudian pada huruf b) Kegiatan sektor essential dilakukan 100 % WFH, berikutnya pada huruf e) penutupan pada pusat perbelanjaan hanya pada tempat makan dan supermarket dengan adanya penutupan jam ditentukan dan huruf g) pembatasan pada aktifitas keagamaan.

Namun pada dasarnya saat pandemi seperti ini pemerintah Indonesia sebenarnya sudah memiliki peraturan yang memuat tata cara menghadapi pandemi yaitu Undang-Undang No. 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Seharusnya ketika pemerintah menetapkan status kedaruratan kesehatan masyarakat Covid-19 dengan terbitkan Kepres Nomor 11 Tahun 2020 seharusnya pemerintah menjalankan Undang-Undang No 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Dengan dijalankannya Undang-Undang No 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan seharusnya pemerintah bertanggungjawab penuh untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kesehatan masyarakat selama status kedaruratan kesehatan masyarakat Covid-19.

Keberadaan pemerintahan juga merupakan upaya untuk mengatur kepentingan masyarakat, bahwa Upaya untuk mengatur kepentingan masyarakat dalam wujud pemerintahan itu makin hari makin mengalami perubahan wujud dan bentuknya. Dahulu ketika manusia ini masih sedikit, sulit kita temukan pemerintahan itu. Pembagian fungsi antara penguasa dan yang dikuasai (*The division of functions between the ruler and the ruled*) hanya terjadi dalam keluarga. Kelompok organisasi yang lebih besar dari *family* terjadi pada suku dan atau desa (*villages*) yang mempunyai hubungan yang agak longgar diantara family-family

tersebut. dalam kelompok besar ini baik disuku maupun desa setiap orang dewasa dalam keluarga mempunyai suara yang sama (*equal voice*)”

Kebijakan publik harus selalu mampu beradaptasi terhadap perubahan dan dinamika lingkungan. Oleh karena itu, memahami kebijakan publik tidak hanya sebatas pada memahami sistem yang ada kebijakan publik namun, mampu menjawab realitas sistem kebijakan yang ada dan juga membangun kebijakan publik yang mampu menjawab tantangan yang akan dihadapi pada masa depan. Dengan kata lain, kita harus memahami kebijakan publik dengan dinamis, memperhatikan perkembangan yang terjadi di masyarakat dan tantangan-tantangannya.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan satu unsur mutlak dalam suatu penelitian dan perkembangan ilmu pengetahuan, demikian pula dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode yuridis normatif, yaitu mengkaji permasalahan dari analisis yuridis dan menganalisisnya menggunakan norma hukum dan sumber hukum positif Indonesia, beberapa metode penelitian antarlain berikut :

1. Metode Pendekatan

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan - bahan yang erat hubungannya dengan bahan - bahan hukum primer yang dapat menunjang penulisan skripsi ini dapat membantu melengkapi bahan hukum primer, misalnya tulisan metode yuridis normatif yaitu penelitian yang di fokuskan untuk mengkaji penerapan norma hukum positif, sehingga penelitian ini berusaha menganalisa permasalahan dan

dari sudut pandang menurut ketentuan atau norma yang ada yang kemudian akan diselaraskan dengan penganalisaan dari bahan pustaka yang merupakan data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif analitis, yaitu membuat pencandraan sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta. Selain itu juga dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang manusia. Dengan demikian, penelitian ini akan menggambarkan Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Dihubungkan Dengan Undang-Undang No 6 Tahun 2018 Kejarantinaan Kesehatan.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau yuridis normatif yaitu penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁹

Dalam hal ini mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun penulis dapat merinci sebagai berikut:

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat,¹⁰ yang terdiri dari:

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. Kelima, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 13.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar ... op.cit.*, hlm. 52.

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (UUD 1945);
 - 2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekerantinaan Kesehatan.
 - 3) Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait.
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu terdiri bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,¹¹ seperti buku-buku, karya-karya ilmiah, jurnal- jurnal hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang atau rujukan bidang hukum,¹² yaitu kamus hukum.

3. Teknik Pengumpulan Data

Oleh karena dalam pengumpulan data yang dibutuhkan untuk menunjang penelitian ini adalah data sekunder dan menghubungkannya dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, maka penulis menggunakan studi kepustakaan (*library study and research*), yaitu dengan mengumpulkan berbagai ketentuan perundangan-undangan, dokumentasi, mengumpulkan literatur, dan sebagainya.¹³

¹¹ *Ibid.*

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian ... op.cit.*, hlm. 41.

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian ... loc.cit.*

4. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode yuridis kualitatif, yang tujuannya adalah karena peneliti berupaya memahami gejala-gejala yang sedemikian rupa secara kualitatif dan tidak memerlukan kuantifikasi, karena gejala tidak memungkinkan untuk diukur dengan angka.

BAB II

**TINJAUAN TEORI TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH
DAERAH DALAM PENETAPAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN
PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT**

A. Teori Hierarki Peraturan Perundang-undangan

1. Hierarki Norma Hukum (*stufentheorie Hans Kelsen dan Hans Nawiasky*)

Tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang undangan. walaupun ada pengaturannya hanya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya’.atau dalam hal UUD ada ungkapan “the supreme law of the land”.¹⁴

Dalam buku Hans Kelsen “General Theori of Law and State” terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Assihiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa.¹⁵ Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu

¹⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum demokrasi dan judicial Review*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm.48.

¹⁵ Hans Kelsen, *teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State)* Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010, hlm:179). Bandingkan Jimly Asshiddiqie, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), hlm 109.

norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembagalembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.¹⁶

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “Superordinasi” dan “Subordinasi” yang special menurutnya yaitu:

- a. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi;
- b. Sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah

¹⁶Aziz Syamsuddi, Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm 14-15.

norma yang lebih rendah.

- c. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk Negara, bukanlah sistem norma yang satu sama lain hanya dikoordinasikan yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan yang berbeda.

Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum. Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya atau dengan lingkungan.

Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab dan sering juga disebut pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa indonesia mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk sudut atau garis yang dikehendaki. dalam perkembangan, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingka laku dalam masyarakat jadi, norma adalah segala peraturan yang harus dipatuhi.¹⁷ Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa:

¹⁷ Maria Parida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Disarikan dari Perkuliahan Hamid S. Attamimi, (Yogyakarta: Kanisius, 1998) hlm 6.

1. Norma membentuk norma dan norma yang menjadi dasar pembentukan norma lebih tinggi dari pada norma yang dibentuk seterusnya sampai pada norma yang paling rinci.
2. Dalam kehidupan bernegara dimulai dari:
 - a. Konstitusi
 - b. kemudian norma hukum yang dibentuk atas dasar konstitusi
 - c. Selanjutnya hukum yang substantif atau materil dan seterusnya

Karena norma membentuk norma, maka norma yang dibentuk dari norma dasar yang membentuknya, tidak boleh bertentang dengan norma dasar pembentukannya. Dengan kata lain bahwa ketentuan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh suatu negara maka ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

2. Tata susunan norma hukum negara (Hans Nawiasky)

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitan dengan suatu negara. Hans Kelsen dalam bukunya : *allegemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber dari orma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi disebut Norma Dasar. Tetapi Han Nawiasky juga berpendapat selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-

kelompok. Hans Nawiasky juga mengelompokan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:

- 1) Kelompok I : *staatspundamentalnorm* (Norma Pundamental Negara)
- 2) Kelompok II : Staatgrundsetz (aturan dasar/pokok negara)
- 3) Kelompok III : Formell Gesetz (Undang-undang formal)
- 4) Kelompok IV : Verordnung dan autonome satzung (aturan pelaksana dan aturan otonom)¹⁸

Kelompok-kelompok noma hukum tersebut selalu ada tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah berbeda-beda ataupun jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

B. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar

¹⁸Hans Nawiasky, *Allgemeine als recht System Lichen Grundbegriffe*, (ensiedeln/Zurich/koln, benziger, cet. 2 1948), hlm 31 dst.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluasluasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.²⁰ Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah adalah unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.

Pasal 18 A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

¹⁹ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang, 2017, Hlm.1.

²⁰ Ibid. Hlm.5.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur oleh undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.”

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya sebatas oleh kekhususan dan keragaman daerah saja. Hubungan tersebut juga berlanjut mengenai hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Pasal 18 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa:

“hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.”

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:²¹

- a. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya

²¹ Sinyo Harry Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, Hlm.77.

sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain diberikan urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga diberikan tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (made) melaksanakan peraturan perundangundangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, namun juga meliputi yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya.

- b. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

2. Asas Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah dalam pelaksanaan fungsi dan urusannya memiliki beberapa asas. Terdapat empat asas utama pemerintah daerah yang berkaitan dengan kewenangan otonomi daerah, antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Asas Senralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan berada di pemerintah pusat.
- b. Asas Desentralisasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada daerah otonom.
- c. Asas Dekonsentrasi, asas yang menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan instansi serta perangkat daerah yang membantu kerja pemerintah daerah.
- d. Asas Tugas Pembantuan, asas yang menyatakan bahwa pemerintah daerah memberi kewenangan penugasan terhadap tingkatan di bawahnya.

Contohnya adalah penugasan dari Gubernur kepada Bupati atau Walikota kepada perangkat camat atau desa.²² Asas desentralisasi daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi itu sendiri memiliki tiga bentuk yaitu:²³

- a. Desentralisasi Teritorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum (*openbaar lichaam*) seperti persekutuan yang memiliki pemerintahan sendiri (*zelf regende gemmenchappen*), yaitu persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas dalam satu wilayah atau daerah.
- b. Desentralisasi Fungsional (termasuk juga yang menurut dinas/kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
- c. Desentralisasi Administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk*), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat daerah itu sendiri.

²² Ibid. Hlm.12

²³ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm.30-34.

3. Tujuan Pemerintahan Daerah

Tujuan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana yang tercantum dalam bagian menimbang Undang-Undang tersebut adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan pemerintah daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dianggap sudah sesuai dengan salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum.²⁴

4. Tugas Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tugas atau urusan pemerintah daerah dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Absolut adalah urusan yang termasuk dalam fungsi pemerintahan dalam memiliki kewenangan pada pemerintah pusat (asas sentralisasi). Namun demikian ada kalanya pemerintah pusat dapat memberikan kewenangan ini pada pemerintah daerah baik kepada kepala daerah maupun instansi perangkat daerah.

²⁴ Moenta Pangerang & Pradana Anugrah, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Makassar, 2017, Hlm.23.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan absolut adalah: Politik luar negeri; Pertahanan; Keamanan; Yustisi; moneter dan fiskal nasional; serta Agama.”

Urusan Pemerintahan Wajib adalah urusan pemerintahan yang termasuk dalam fungsi kewenangannya pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi/dekonsentrasi). Pemerintah daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan ini apabila urusan pemerintahan ini menyangkut kehidupan masyarakat yang ada di dalam wilayahnya agar tidak menjadi penyebab terciptanya masyarakat majemuk dan multikultural. Pada umumnya urusan pemerintahan wajib merupakan pelayanan dasar bagi masyarakat.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Pendidikan; Kesehatan; Pekerjaan umum dan penataan ruang; Perumahan rakyat dan kawasan permukiman; Ketenteraman, Ketertiban umum, dan Pelindungan masyarakat; dan Sosial. Contoh dari urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Tenaga kerja; Pemberdayaan perempuan dan Pelindungan anak; Pangan; Pertanian; Lingkungan hidup; Administrasi kependudukan dan Pencatatan sipil; Pemberdayaan masyarakat dan Desa; Pengendalian penduduk dan Keluarga

berencana; Perhubungan; Komunikasi dan Informatika; Koperasi, Usaha kecil, dan menengah; Penanaman modal; Kepemudaan dan Olah raga; Statistik; Persandian; Kebudayaan; Perpustakaan; dan Kearsipan.”

Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Fungsi pemerintahan yang dibagi kewenangannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (asas desentralisasi atau dekonsentrasi). Fungsi pemerintahan ini berkaitan dengan letak geografis, sumber daya alam, globalisasi dan sumber daya manusia yang khas berada di suatu daerah.

Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa:

“Contoh dari urusan pemerintahan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah: Kelautan dan Perikanan; Pariwisata; Pertanian; Kehutanan; Energi dan Sumber daya mineral; Perdagangan; Perindustrian; dan Transmigrasi.”

Fungsi Pemerintahan Umum adalah fungsi pemerintahan umum yang memiliki tugas, fungsi dan wewenang presiden dan wakil presiden, namun pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh kepala daerah baik gubernur, bupati, maupun walikota. Mengenai pelaksanaan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri yang bersangkutan. Bupati dan walikota pun memiliki tanggung jawab yang sama namun penyampaiannya dilakukan melalui gubernur. Instansi dan perangkat daerah ditunjuk untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini. Contoh dari fungsi pemerintahan umum adalah:

- a. Penanganan konflik sosial yang diatur dalam undang-undang.
- b. Koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk memecahkan suatu masalah. Penyelesaian masalah ini harus dilakukan dengan mengingat asas demokrasi, undang-undang, dan keistimewaan suatu daerah.
- c. Pembinaan persatuan dan kesatuan seluruh elemen masyarakat dalam berbangsa.
- d. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan negara Indonesia secara nasional.
- e. Pengamalan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika pada seluruh kehidupan berbangsa.
- f. Pembinaan kerukunan antar warga tanpa memandang suku, ras, agama, dan golongan demi kestabilan nasional.
- g. Pengaplikasian kehidupan yang berdemokrasi. Urusan-urusan yang tertera di atas dilaksanakan oleh kepala daerah beserta perangkat DPRD. Urusan yang telah dilaksanakan atau direncanakan selanjutnya dapat dibuat dalam suatu peraturan daerah.

Peraturan daerah ini wajib untuk disebarluaskan sehingga masyarakat umum mendapatkan informasi yang tepat. Dalam pembiayaan urusan tersebut, pemerintah daerah berhak untuk menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) ataupun melalui pinjaman yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah lain, ataupun pemerintah negara lain secara *government to government*. Selain itu, pembiayaan dapat berasal dari lembaga keuangan dan masyarakat karena pemerintah daerah dapat menerbitkan obligasi.²⁵

C. Teori Kewenangan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan.

²⁵ Ani Sri Rahayu, *Op. Cit*, hlm. 8-11.

Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan.²⁶ Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari Undang-Undang, kewenang merupakan hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari posisi atasan kebawahan didalam organisasi. Dengan adanya wewenang segala peraturan dan norma-norma akan dipatuhi oleh semua masyarakat. Dengan demikian wewenang akan muncul sehubungan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemimpin, wewenang tersebut dapat berupa lisan maupun tulisan yang didasari oleh Undang-Undang yang berlaku dan disetujui oleh semua pihak.

Kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap golongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat, yang berasal dari kekuasaan legislatif, maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bidang tertentu saja. Pengertian wewenang menurut HD Stout “sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum public.”²⁷ Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam

²⁶ Evi Fitriyani Aulia “*Kekuasaan dan Kewenangan*”, (Online),(<http://www.kompasiana.com/epoooy19/kekuasaan-dan-kewenangan>), diakses 25 Maret 2022

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2013), halaman 71.

hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²⁸ Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.²⁹

Kewenangan sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah “kekuasaan membuat keputusan memerintahkan dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.”³⁰ Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu yang melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu yang diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

2. Sumber-sumber Kewenangan

Berdasarkan sumber kewenangan, wewenang dapat diperoleh melalui beberapa cara atau metode, dalam hal ini dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) macam sumber kewenangan yang terdiri dari :³¹

1. Sumber Atribusi yaitu wewenang asli karena diperoleh atau bersumber langsung dari peraturan perundang-undangan kepada badan/organ negara. pemberian kewenangan pada badan atau lembaga/pejabat Negara tertentu baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Sebagai contoh : Atribusi kekuasaan Presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.

²⁸Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2009), halaman 26

²⁹ *Ibid*, hlm. 72.

³⁰ Damang, “*Pengertian Kewenangan*”, (Online), (<http://www.negarahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>, diakses 25 Maret 2022)

³¹ Sony Pungus “*Teori Kewenangan*”, (Online), (<http://sonny.tobelo.blogspot.com/2011/01/teori-kewenangan.html>, diakses 25 Maret 2022)

2. Sumber Delegasi yaitu pelimpahan suatu wewenang oleh badan pemerintahan yang memperoleh wewenang atributif kepada badan pemerintahan lainnya. Sebagai contoh : Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon Wakil Kepala Daerah.
3. Sumber Mandat yaitu wewenang yang diperoleh dengan cara pelimpahan wewenang dari organ negara kepada organ negara lainnya. pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab masih dipegang oleh sipemberi mandat, Penerima mandat hanya menjalankan wewenang pemberi mandat, sehingga tidak dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri. Sebagai contoh : Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri dimandatkan kepada bawahannya.

Berdasarkan tiga sumber kewenangan tersebut, atribusi merupakan sumber yang lazim digariskan melalui pembagian kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, berbeda dari delegasi dan mandat merupakan kewenangan yang berasal dari pelimpahan wewenang. Prosedur pelimpahan wewenang delegasi berasal dari satu orang pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya sesuai peraturan perundangundangan dengan tanggung jawab beralih kepenerima delegasi, sedangkan 4 prosedur pelimpahan wewenang mandat dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin dengan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat.

Bagir Manan menyatakan dalam Hukum Tata Negara,

“kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan peundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.”

D. Teori Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino:

“Mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.”³²

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Sedangkan menurut James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy mengungkapkan bahwa kebijakan adalah *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).³³

Secara umum kebijakan atau policy dipergunakan untuk menunjukan perilaku seseorang aktor misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun

³²Leo Agustino, Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Bandung: Afabeta, 2008), 7.

³³M Irfan Islamy, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), 17.

lembaga tertentu untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi. Pada dasarnya terdapat banyak penjelasan dengan batasan-batasan atau pengertian mengenai kebijakan.

Menurut Noeng Muhadjir kebijakan merupakan upaya memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dan dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yakni; (1) tingkat hidup masyarakat meningkat, (2) terjadi keadilan : *By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan (4) terjaminnya pengembangan berkelanjutan.³⁴

Kemudian Monahan dan Hengst seperti yang dikutip oleh Syafaruddin bahwa kebijakan (*policy*) secara etimologi diturunkan dalam bahasa Yunani, yaitu “Polis” yang artinya kota (*city*).³⁵ Pendapat ini menjelaskan kebijakan mengacu kepada cara-cara dari semua bagian pemerintahan mengarahkan untuk mengelola kegiatan mereka. Dalam hal ini, kebijakan berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah atau lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Berdasarkan penjelasan di atas diketahui bahwa kebijakan merupakan petunjuk dan batasan secara umum yang menjadi arah dari tindakan yang

³⁴ Noeng Muhadjir, *Ilmu pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif*. Yogyakarta : Raka Sarasin, th.2000, h. 15

³⁵ Heinz Wehrich and Harold Koontz, *Management A.Global Perspective Tent Edition* (New York : McGraw-Hill, Inc., 1993), h 123

dilakukan dan aturan yang harus diikuti oleh para pelaku dan pelaksana kebijakan karena sangat penting bagi pengolahan dalam sebuah organisasi serta mengambil keputusan atas perencanaan yang telah dibuat dan disepakati bersama. Dengan demikian kebijakan menjadi sarana pemecahan masalah atas tindakan yang terjadi.

Sementara menurut Wehrich dan Koontz dikutip dari Amin Priatna bahwa kebijakan adalah alat membersihkan hati atau harapan yang mendorong, inisiatif tetap dalam keterbatasan. Kebebasan tergantung pada kebijakan dan sebaliknya akan merefleksikan posisi dan kekuasaan dalam organisasi.³⁶ Kebijakan juga adalah rencana, kebijakan itu sebagai pernyataan atau pemahaman atau pengertian yang mengarahkan pikiran dalam membuat keputusan. Tidak semua kebijakan merupakan pernyataan, tetapi sering diimplikasikan dari tindakan menejer.³⁷ Sementara Koontz, Donnell dan Wehrich mengatakan bahwa kebijakan adalah sebagai tuntunan dalam berfikir untuk mengambil keputusan, keputusan tersebut diambil dalam batas-batas. Keputusan memerlukan tindakan tetapi dimaksudkan untuk menuntun manager dalam memutuskan komitmen.³⁸

Berarti kebijakan berdasarkan pendapat ini adalah sebagai pedoman untuk menuntun manager dalam membuat keputusan komitmen. Untuk itu kebijakan yang dibuat dapat meliputi ruang lingkup yang sempit maupun luas.

³⁶ Amin Priatna, Disertasi “*Analisis Implementasi Kebijakan Kesejahteraan Dosen pada Universitas Pendidikan Indonesia*”, Pascasarjana UNJ, tahun 2008, h.15

³⁷ *Ibid*, hlm 125.

³⁸ Harold Koontz, Cyril O’Donnell, and Heinz Wehrich, *Management Eighth Edition* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1992), hlm. 144.

Oleh karena itu Frederick, Davis dan Post berpendapat bahwa kebijakan pada tingkat publik ditujukan kepada tindakan yang diambil pemerintah untuk mempromosikan perhatian umum (masyarakat) banyak kebijakan publik (umum) mulai dari pajak, pertahanan nasional sampai perlindungan lingkungan mempengaruhi bisnis secara langsung. Kebijakan publik dan program ini membuat perbedaan antara keuntungan dan kegagalan.³⁹

Lebih lanjut Muhadjir mengatakan bahwa kebijakan dapat dibedakan menjadi dua yaitu kebijakan substantif dan kebijakan implementatif. Kebijakan substantif adalah keputusan yang dapat diambil berupa memilih alternatif yang dianggap benar untuk mengatasi masalah. Tindak lanjut dari kebijakan substantif adalah kebijakan implementatif yaitu keputusan-keputusan yang berupa upaya-upaya yang harus dilakukan untuk melaksanakan kebijakan substantif.⁴⁰

Secara empiris kebijakan berupa undang-undang, petunjuk, dan program, dalam sebuah Negara kebijakan dianggap sebagai rangkaian tindakan yang dikembangkan oleh badan atau pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu, diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok pelaku untuk memecahkan masalah tertentu.

Dengan demikian berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dari dasar pada masalah yang menjadi rencana dalam

³⁹ William C. Frederick, Keith Davis and James E. Post, *Business and Society, Corporate Strategy, Public Policy, Ethics, Sixth Edition* (New York : McGraw-Hill Publishing Company, 1998), hlm. 11.

⁴⁰ Noeng H, Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kebijakan dan Evaluasi Reseach* (Yogyakarta : Rake Sarakin, 2003) hlm.90

pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak, pernyataan citacita, prinsip, atau maksud dalam memecahkan masalah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan. Dengan kata lain sebagai pedoman untuk bertindak bagi pengambilan keputusan.

E. Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (disingkat dengan PPKM) adalah kebijakan [Pemerintah Indonesia](#) sejak awal tahun 2021 untuk menangani [pandemi Covid-19 di Indonesia](#). Sebelum pelaksanaan PPKM, pemerintah telah melaksanakan [pembatasan sosial berskala besar](#) (PSBB) yang berlangsung di sejumlah wilayah di Indonesia. PPKM berlangsung di beberapa wilayah yang menjadi titik penyebaran infeksi Covid-19, yakni di [Pulau Jawa](#) dan [Bali](#).

Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) adalah kebijakan pemerintah Indonesia dalam rangka penanggulangan Pandemi Covid-19. Kebijakan ini bertujuan untuk meminimalisasi penyebaran Virus Covid-19. Kebijakan PPKM diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri (Imendagri). PPKM bukan hanya kegiatan untuk membatasi saja, karena terdapat beberapa level daerah dimana pengaturannya pun beragam dari mulai pembatasan ketat sampai pelonggaran aktivitas masyarakat dan juga bukan hanya hanya untuk mengendalikan kasus saja. Namun juga mempertahankan kondisi kasus yang sudah terkendali untuk tetap konsisten. Sekaligus PPKM juga bertujuan memastikan keselamatan untuk masyarakat.

Kebijakan ini hanya memberikan arahan saja pada pelaksanaan

PKKM Darurat tapi tidak memberikan hak yang harus didapatkan oleh masyarakat yaitu Setiap Orang mempunyai hak mendapatkan pelayanan kesehatan dasar sesuai kebutuhan medis, kebutuhan pangan, dan kebutuhan kehidupan sehari-hari lainnya selama Karantina dengan kata lain bahwa pembatasan kegiatan masyarakat ini bertentangan dengan Undang-Undang No. 6 tahun 2018 dan juga Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28c yang berbunyi Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.