

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM PEMERINTAH DAERAH SUMBER KEWENANGAN DAN PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR**

#### **A. Pemerintah Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Sejarah pelaksanaan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, dimulai sejak berdirinya Negara Republik Indonesia pada tahun 1945. Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 8 Undang-undang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Indonesia sebagai negara yang luas, maka diperlukan sub national government sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal atau daerah melalui berbagai bentuk pendekatan.

Pendekatan sentralisasi akan cenderung membentuk unit-unit pemerintahan yang sifatnya perwakilan (instansi vertikal) dalam menyediakan pelayanan publik di daerah. Pendekatan desentralisasi memprioritaskan pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan publik. Tujuan utama desentralisasi adalah mengatasi perencanaan yang sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan

pusat dalam pembuatan kebijaksanaan di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan manajerial.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan pengertian mengenai pemerintahan daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun pengertian pemerintahan pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Di samping itu, penyelenggara pemerintahan daerah adalah gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur birokratis yang ada di daerah meliputi tugas-tugas para kepala dinas, kepala badan, unit-unit kerja di lingkungan pemerintah daerah yang sehari-harinya dikendalikan oleh Sekretariat Daerah.<sup>8)</sup>

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, secara terpintas terlihat bahwa Pemerintahan di daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintahan lokal administratif (*local state government*) dan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*).

---

<sup>8)</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka, Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm .35.

a. *Local State Government* mempunyai ciri-ciri yakni.<sup>9)</sup>

- 1) Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri, oleh sebab itu urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terperinci.
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari para pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah.
- 3) Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.
- 4) Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja.
- 5) Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

b. *Local Self Government*

Terbentuknya *Local Self Government* adalah sebagai konsekuensi dari penerapan asas dekonsentrasi. Adanya pemerintah wilayah administratif atau pemerintah lokal administratif dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan di Daerah adalah sebagai wakil dari pemerintah pusat.<sup>10)</sup>

Menurut Siswanto sistem pemerintahan di Indonesia meliputi :<sup>11)</sup>

- 1) Pemerintahan pusat, yakni pemerintah
- 2) Pemerintahan daerah, yang meliputi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota;

---

<sup>9)</sup> *Ibid.* 27.

<sup>10)</sup> *Ibid.*

<sup>11)</sup> Siswanto Sunarno, *Op.cit*, hlm. 5.

### 3) Pemerintahan desa.

Menurut Ni'matul Huda pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>12)</sup> Dari pengertian tersebut menurut penulis bahwa pemerintahan daerah merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dalam hal ini pemerintahan daerah provinsi dan/ atau kabupaten/kota dan pemerintahan desa.

## 2. Asas Otomoni Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal tiga asas pokok yang selama ini digunakan, diantaranya adalah asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan. Perbedaan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah merupakan temuan pembentuk undang-undang. Konsitusi sendiri tidak mencantumkan asas-asas tersebut. Tujuan adanya asas ini tidak lain untuk menghindari kreasi-kreasi menyimpang dari makna dan tujuan pemerintahan daerah.<sup>13)</sup>

### a. Asas Sentralisasi

Asas yang selalu terdapat dan dianut dalam organisasi bahkan dalam organisasi apapun adalah sentralisasi. Asas tersebut menentukan bahwa wewenang politik dan wewenang administrasi terdapat di puncak hierarki organisasi negara, dengan sentralisasi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pemerintah, sedangkan pelaksanaannya oleh aparatur pemerintah dipuncak hierarki organisasi. Pengertian sentralisasi yang demikian apabila dilihat dari

---

<sup>12)</sup> Ni'matul Huda, Otonomi Daerah Filosofi, *Sejarah Perkembangan dan Problematika, Pustaka Pelajar*, Yogyakarta, 2005, hlm. 20.

<sup>13)</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum UII*, Yogyakarta, 2005 hlm. 9.

konsep statis. Dalam konsep dinamis, sentralisasi berarti pemusatan kekuasaan (wewenang), baik politik maupun administrasi di puncak hierarki organisasi.<sup>14)</sup>

Konteks Negara sebagai organisasi, secara teori maupun praktek setiap organisasi termasuk negara selalu menganut asas sentralisasi sejak kemunculannya. Namun organisasi besar dan sangat rumit tidak mungkin hanya diselenggarakan dengan asas sentralisasi. Karena jika hanya dianut asas sentralisasi maka misalnya penyelenggaraan berbagai fungsi yang dimiliki tersebut tidak sepenuhnya efektif. Oleh karena itu, diperlukan juga asas desentralisasi.<sup>15)</sup>

#### b. Asas Desentralisasi

Desentralisasi didefinisikan secara beragam oleh para sarjana di Indonesia. Menurut RDG Kosoemahatmaja, secara harfiah desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin yaitu: de yang berarti lepas, centrum yang berarti pusat. Makna harfiah desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan staatkundige decentralisatie (desentralisasi kenegaraan, atau lebih sering disebut dengan desentralisasipolitik, bukan ambtelijke decentralisatie, seperti halnya dekonsentrasi.<sup>16)</sup> Menurut Bhenyamin Hoessein, desentralisasi adalah

---

<sup>14)</sup> Bhenyamin Hoessain. *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi*. Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2009. hlm. 169.

<sup>15)</sup> *Ibid.* hlm. 102.

<sup>16)</sup> Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*. UII Press. Yogyakarta, 2010, hlm.33.

penyerahan wewenang oleh pemerintah kepada daerah otonom. Indikator adanya desentralisasi meliputi:

- 1) Adanya pembentukan daerah otonom,
- 2) Penyerahan wewenang yang diserahkan adalah kewenangan mengatur dan mengurus dalam arti menetapkan dan melaksanakan kebijakan.
- 3) Yang disertai wewenang adalah daerah otonom.
- 4) Hubungan daerah otonom dengan pemerintah pusat adalah hubungan antar organisasi bukan hubungan hierarkis namun koordinatif. Terdapat berbagai istilah desentralisasi.

Desentralisasi sering disebut *political decentralization* atau desentralisasi ketatanegaran karena kewenangan yang diserahkan adalah kewenangan politik untuk mengatur dan mengurus. Karena menciptakan teritorial baru maka disebut dengan desentralisasi teritorial. Dekonsentrasi disebut desentralisasi administratif (*birocratic administration*) karena wewenang yang diberikan adalah wewenang administrasi. Desentralisasi menimbulkan adanya *local self government* atau daerah otonom (*local government*).

Negara yang menganut desentralisasi pasti juga melaksanakan sentralisasi secara bersamaan tidaklah dapat dikatakan suatu bangsa atau negara apabila segala sesuatunya diatur secara lokalitas belaka. Dalam organisasi berskala besar seperti negara Indonesia, penggunaan kedua asas tersebut tidaklah mungkin dapat dielakkan. Werlin telah mengingatkan bahwa desentralisasi tak akan terjadi tanpa sentralisasi. Penyelenggaraan sentralisasi dan variasinya yakni dekonsentrasi terpecah dan sebagai pengejawantahan dari paham unitarisme,

nasionalisme dan integrasi nasional. Sedangkan desentralisasi merupakan metode untuk mengakomodasikan kemajemukan, aspirasi, dan tuntutan masyarakat dalam batas-batas negara kesatuan.<sup>17)</sup>

Hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan, saling berkaitan dan mempengaruhi. Tidak ada sentralisasi tanpa desentralisasi. Makin luas sentralisasi makin sempit desentralisasi, makin luas desentralisasi makin menyempit sentralisasi.<sup>18)</sup> Senada dengan Bayu, Bhenyamin Hoessain berpendapat bahwa dianutnya desentralisasi dalam suatu negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidak mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab, desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi.<sup>19)</sup>

Sentralisasi dan desentralisasi tidak boleh ditetapkan sebagai suatu proses satu arah dengan tujuan tunggal karena diantara keduanya adalah masalah perimbangan.<sup>20)</sup> Tujuan yang lazim dalam penyelenggaraan desentralisasi, yakni pengurangan beban dipundak pemerintah, tercapainya efisiensi dan efektifitas layanan kepada masyarakat, penggunaan sumber daya yang lebih efektif, pemantapan perencanaan pembangunan dari bawah, peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan

---

<sup>17)</sup> Bhenyamin Hoessain, *Op.cit.*, hlm.58-59.

<sup>18)</sup> Joko Prakoso. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Lanilla didalam Undang-Undang Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Ghalia Indah, Jakarta, 1984 hlm.73.

<sup>19)</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 35.

<sup>20)</sup> Akhmad Khairuddin. *Fenomena Keadilan dalam Otonomi Daerah dalam Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Obor. Jakarta, 2010, hlm.75.

Pelaksanaan pembangunan, tercapainya persatuan dan kesatuan nasional serta keabsahan politik pemerintah dengan memberikan kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk mengenai masalah yang dihadapi dan menyampaikannya kepada instansi pemerintah yang terkait.<sup>21)</sup> Sementara itu, Cornelis Lay menyatakan bahwa dengan desentralisasi pengaturan politik dan pemerintahan yang stabil dapat dilakukan. Dengan desentralisasi dapat diakomodasi *sharing of power, sharing of revenue*, dan penguatan lokalitas, selain pengakuan dan penghormatan terhadap identitas daerah.<sup>22)</sup>

Demokrasi, desentralisasi adalah strategi mendemokratisasikan sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi dimana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas. Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau dibawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan.

Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.<sup>23)</sup>

### c. Asas Dekonsentrasi

---

<sup>21)</sup> Bhenyamin Hoessain, *Op.cit.*, hlm. 21.

<sup>22)</sup> Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Relajar. 2003, hlm. 57.

<sup>23)</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.* hlm. 35.

Menurut Bhenyamin Hoessein, dalam organisasi negara yang berskala besar dilihat dari luas wilayah dan besaran penduduk, disamping sentralisasi selenggarakan pula asas dekonsentrasi.<sup>24)</sup> Menurut Logeman, dekonsentrasi adalah pelimpahan tugas pemerintahan dari aparat pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatannya secara hierarkis.<sup>25)</sup> Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah.<sup>26)</sup> Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat-bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.<sup>27)</sup>

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah selaku wakil dan perangkat pusat di daerah. Rakyat tidak dibawa serta, dekonsentrasi berada di luar pengawasan badan perwakilan daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>28)</sup> Dekonsentrasi pada dasarnya sebagai penghalusan dari pelaksanaan sentralisasi dan desentralisasi pada masa orde baru.<sup>29)</sup> Dengan asas dekonsentrasi,

---

<sup>24)</sup> Bhenyamin Hoessein, *Op.cit.* hlm. 169.

<sup>25)</sup> The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1967. Hlm. 21.

<sup>26)</sup> Amrah Muslimin. *Aspek-Aspek Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5.

<sup>27)</sup> Irwan Sudjito. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Rieneka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 29.

<sup>28)</sup> Laica Marzuki. *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*. Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hlm. 133.

<sup>29)</sup> Bhenyamin Hoessein, *Op.Cit.*, hlm. 3.

pemerintah melalui aparaturnya dibawahnya seperti kementerian dan instansi vertikal yang tersebar di berbagai pelosok tanah air atau presiden melimpahkan wewenang pemerintahan umum kepada wakil pemerintah. Wewenang yang dilimpahkan hanyalah wewenang untuk melaksanakan kebijakan. Dalam peraturan perundang-undangan wewenang yang dilimpahkan adalah wewenang untuk mengurus (*Binnenlands bestuur*), sedangkan wewenang menetapkan kebijakan yang disebut dengan wewenang mengatur (*regeling*) tetap berada di tangan pemerintah.

Pihak yang dilimpahi wewenang adalah hubungan internal organisasi. wewenang yang dilimpahkan selalu dirinci oleh pihak yang melimpahkan wewenang. Baik dalam sentralisasi maupun dekonsentrasi urusan pemerintahannya tetap ditangan pemerintah. Kedua asas tersebut dimaksudkan untuk menciptakan keseragaman penyelenggaraan pemerintahan.<sup>30)</sup>

a. Asas Tugas Pembantuan (*Madebewind*)

Pemerintahan lokal disamping desentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (co-administration: co-government) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.<sup>31)</sup>

Menurut Amrah Muslimin, *madebewind* mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau

---

<sup>30)</sup> *Ibid.* hlm.169.

<sup>31)</sup> Sadu Wastiono, dkk. *Memahami Asas Tugas Pembantuan, Fokus Media.* Bandung, 2006. hlm. 19.

pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini terkait dengan tugas untuk melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.

### **3. Dasar Hukum Pemerintah Daerah**

Pembentukan Pemerintahan Daerah sesuai dengan Amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah melahirkan berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, antara lain Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Pokok Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>32)</sup>

Secara substansial undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang-undang tersebut telah mampu mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zamannya. Secara empiris undang-undang tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun

---

<sup>32)</sup> Siswanto Sunarno, *Op.cit.*, hlm.54.

1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839), yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih dominan dari kekuasaan legislatif di daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan undang-undang sebelumnya, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, memiliki kewenangan yang lebih besar daripada kekuasaan DPRD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif. Secara ekstrem dapat dikatakan bahwa kepala daerah tidak dapat diberhentikan langsung oleh DPRD. Kepala daerah tidak bertanggungjawab sepenuhnya kepada DPRD, dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggung jawaban.

Problematika dalam sistem pemerintahan daerah sebelum adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memang telah menjadi polemik yang kemudian membuat sistem ketatanegaraan Indonesia sering mengalami perubahan. Permasalahan hubungan pemerintah pusat dan daerah yang kemudian dinilai menjadi hal yang sangat substansial dalam setiap perubahan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah. Selama berlangsung pemerintahan Orde Baru, Daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah Orde Baru sangat sentralistis.

Kebijakan Daerah selalu diputuskan oleh Pusat. Sebelum berlakunya undang-undang baru tentang pemerintah daerah, secara politis, daerah tidak

pernah diberi ruang “kebebasan” untuk menentukan masa depan daerahnya sesuai corak, langgam, dan dinamika yang diinginkan oleh masyarakat setempat. Kepala daerah yang juga sekaligus sebagai kepala wilayah dijadikan alat pusat yang efektif untuk “melegalkan” kebijakan pusat. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjadi bagian dari pemerintah daerah tidak memiliki peran yang signifikan dalam mengembangkan demokrasi di daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah telah membuatnya “lumpuh dan mati suri” selama kurang lebih 24 tahun.<sup>33)</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sudah berlaku sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pada prinsipnya substansi yang diuraikan dalam Undang-Undang Nomor 22 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah maupun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak mengalami perubahan yang berarti.<sup>34)</sup>

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah secara garis besar membahas bagian-bagian kewenangan kekuasaan dari pusat dan daerah sedangkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan

---

<sup>33)</sup> Ni'matul Huda, *Op.cit.*, hlm. 46.

<sup>34)</sup> Robert J. Kodoatie, *Pengantar Manajemen Infrastruktur*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 41.

Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah mengatur bagi hasil antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber pendapatan/keuangan. Oleh karena itu kedua undang-undang tersebut yang sering disebut Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 mengisyaratkan bahwa setiap Pemerintah Daerah terutama Kabupaten Kota dituntut untuk siap menerima delegasi wewenang dari pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya tidak hanya dalam hal penyelenggaraan pemerintahannya. Dan saat ini undang-undang tersebut telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **4. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Penyelenggara pemerintahan adalah presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden, dan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan kota disebut wali kota.<sup>35)</sup> Tugas dan wewenang kepala daerah adalah:

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. mengajukan rancangan perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

---

<sup>35)</sup> Siswanto Surnarno, *Op.cit.* hlm.55.

- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksanakannya kewajiban daerah;
- f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas wakil kepala daerah:

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindak lanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosiasl budaya dan lingkungan hidup;
- c. membantu dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaran pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desabagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam menyelenggaran kegiatan pemerintahan daerah;
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.

- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas bertanggung jawab kepala daerah, dan dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila pemerintah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam enam bulan secara terus-menerus dalam jabatannya. Dalam melaksanakan Tugasnya, kepala daerah mempunyai kewajiban sebagai berikut;

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan keuangan daerah;
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan rapat paripura DPRD.

## **5. Kewenangan Pemerintah Pusat**

Indonesia merupakan sebuah negara demokrasi yang berupa kepulauan yang bersatu dalam nusantara. Berdasarkan hal tersebut, UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1) menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Sebagai negara kesatuan, negara kita terdiri atas daerah-daerah yang lebih kecil. Sehingga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat membagi kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah di daerah.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat merupakan Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah berbagai urusan pemerintahan. Sedangkan Menteri merupakan Presiden dalam rangka menyelenggarakan Urusan Pemerintah tertentu. Urusan Pemerintahan yang dimiliki pemerintah pusat terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Dan Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan seperti pembinaan wawasan kebangsaan, pembinaan persatuan dan kesatuan

bangsa serta penanganan konflik. Untuk kedua Urusan Pemerintahan terakhir, yakni urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintah umum dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dan untuk urusan pemerintahan absolut dijalankan oleh pemerintah pusat namun dalam penyelenggaraan urusan tersebut pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau pun melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan absolut terdiri atas:

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional dan
6. Agama

Pemerintah pusat kewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah dan Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Kewenangan pemerintah pusat.<sup>36)</sup> yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan

---

<sup>36)</sup> Siswanto Surnarno, *Op.cit.* hlm.7-8.

kebijaksanaan umum dari pemerintahan pusat, sedangkan sektor pembiayaanya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

## **B. Teori Kewenangan**

### **1. Pengertian Kewenangan**

Dalam literature hukum administrasi dijelaskan, bahwa istilah wewenang sering kali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang.<sup>37)</sup>

Kata “wewenang” berasal dari kata “*authority*” (Inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Adapun, istilah kekuasaan berasal dari kata “*power*” (Inggris) dan “*macht*” (Belanda). Dari kedua istilah ini jelas tersimpul perbedaan makna dan pengertian sehingga dalam penempatan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati. Penggunaan atau pemakaian kedua istilah ini tampaknya tidak terlalu dipermasalahkan dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan kita. Hal itu memberikan kesan dan indikasi, bahwa bagi sebagian aparatur dan pejabat penyelenggaraan negara atau pemerintahan kedua istilah tersebut tidaklah begitu penting untuk dipersoalkan. Padahal dalam konsep hukum tata Negara dan hukum administrasi keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat penting.

Pentingnya kedudukan wewenang pemerintahan tersebut sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum administrasi (*het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats en administratief recht*). Menurut P Nicolai wewenang

---

<sup>37)</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014, hlm.101-104.

pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>38)</sup>

Dalam literature ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>39)</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan

---

<sup>38)</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994. hlm. 78.

<sup>39)</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, 1998, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm. 35-36.

terdapat wewenang-wewenang (*rechtshe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*Binnenlands bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>40)</sup>

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*match*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

## **2. Sumber Kewenangan**

Hukum ada karena kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasar atas kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum. Jadi hukum bersumber pada kekuasaan yang sah. Sebaliknya hukum itu sendiri pada hakikatnya adalah kekuasaan. Kalau

---

<sup>40)</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Op.cit*, hlm. 78.

dikatakan hukum itu adalah kekuasaan tidak berarti kekuasaan itu adalah hukum). Sehingga pelaksanaan suatu kekuasaan harus bersumber dari hukum.

Menurut Miriam Budiardjo Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak sehingga negara itu dapat bekerja untuk melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara). Kekuasaan yang diberikan kepada negara (organ-organ negara) harus dengan batas-batas yang pasti yang diwujudkan dalam hukum supaya kewenangan (hak dan kewajiban) penyelenggara negara dapat di pastikan oleh hukum yang mengikat antara negara dengan warga negara.

Kewenangan yang dilandasi oleh ketentuan hukum disebut kewenangan hukum. Sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan, bersumber dari kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat). Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya). Sedangkan menurut Nomensen Sinamo dalam kepustakaan hukum administrasi hanya ada dua cara utama untuk memperoleh wewenang yaitu atribusi dan delegasi, adapun mandat hanya kadang-kadang saja. Oleh karena itu ditempatkan secara tersendiri). Legalitas yang menjadi pilar utamanya dan

merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan. setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem konstitunental. Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi: Atribusi, delegasi; dan mandat.<sup>41)</sup>

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah. Berdasarkan Undang-Undang nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar. Badan dan atau pejabat pemerintah memperoleh atribusi apabila diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan atau Undang-undang dan wewenang baru yang sebelumnya tidak ada. Contohnya; atribusi kekuasaan presiden dan DPR untuk membentuk Undang-Undang.

b. Delegasi

Delegasia adalah pelimpahan wewenang pemerintah dan satu organ pemerintah kepada organ pemerintahan yang lainnya, berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah dengan bertanggungjawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Pemerintahan memperoleh wewenang melalui delegasi apabila diberikan oleh badan dan atau pejabat pemerintahan

---

<sup>41)</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 104.

kepada badan dan atau pejabat pemerintahan lainnya, ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan atau Peraturan Daerah, berbeda dengan atribusi, kewenangan dalam delegasi sebelumnya telah ada. Sebagai contoh; Pelaksanaan persetujuan DPRD tentang persetujuan calon wakil kepala daerah.

#### c. Mandat

Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, mandate adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Sebagai contoh; Tanggung jawab memberi keputusan-keputusan oleh menteri di mandatkan kepada bawahannya.

### **C. Pembatasan Sosial Berskala Besar**

#### **1. Pengertian Pembatasan Sosial Berskala Besar**

Ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan, Pasal 1 angka 11, Pembatasan sosial berskala Besar adalah istilah kekarantinaan kesehatan di Indonesia yang didefinisikan sebagai "Pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan, Pasal 49 ayat (1), Pembatasan Sosial Berskala Besar merupakan salah satu jenis penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan di wilayah, selain karantina rumah,

karantina rumah sakit, dan karantina wilayah.<sup>42)</sup> Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan. Tujuan Pembatasan Sosial Berskala Besar yaitu mencegah meluasnya penyebaran penyakit kedaruratan kesehatan masyarakat yang sedang terjadi antarorang di suatu wilayah tertentu.

## **2. Ruang Lingkup Pembatasan Sosial Berskala Besar**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan dalam Pasal 59 ayat (2) menegaskan bahwa pembatasan kegiatan yang dilakukan paling sedikit meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan pembatasan kegiatan di tempat fasilitas umum, Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dilakukan oleh pemerintah daerah tingkat provinsi maupun kabupaten/kota setelah mendapatkan persetujuan Menteri Kesehatan melalui Keputusan Menteri. Hal tersebut tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (1) menjelaskan bahwa: Dasar hukum pengaturan Pembatasan Sosial Berskala Besar yaitu sebagai berikut:

### **a. Peliburan sekolah dan tempat kerja**

Proses belajar mengajar di sekolah dihentikan untuk dilaksanakan di rumah dengan media yang paling efektif. Kegiatan semua lembaga pendidikan, pelatihan, penelitian, pembinaan, dan lembaga sejenisnya dibatasi dan proses pembelajaran tetap dapat dijalankan melalui media yang paling efektif dengan mengutamakan upaya pencegahan penyebaran penyakit. Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Sosial Berskala Besar dalam Rangka

---

<sup>42)</sup> BEN, Medcom (2020-03-31). "Apa Yang Boleh dan Tidak Boleh di Saat PSBB". *Medcom.id*. Diakses tanggal 25/7/2020 pukul 07.00 WIB.

Percepat Penanganan Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Pengecualian peliburan sekolah diberikan bagi lembaga pendidikan, pelatihan, penelitian yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan.

Proses bekerja di tempat kerja dibatasi dan diganti dengan proses bekerja di rumah tempat tinggal untuk menjaga produktivitas kinerja pekerja. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepat Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) ada pengecualian bagi kantor atau instansi strategis yang memberikan pelayanan terkait pertahanan dan keamanan, ketertiban umum, kebutuhan pangan, bahan bakar minyak dan gas, pelayanan kesehatan, perekonomian, keuangan, komunikasi, industri, ekspor dan impor, distribusi, logistik, dan kebutuhan dasar lainnya, yang meliputi:

b. Pembatasan kegiatan keagamaan

Pembatasan kegiatan keagamaan dilaksanakan dalam bentuk kegiatan keagamaan yang dilakukan di rumah dan dihadiri keluarga terbatas, dengan menjaga jarak setiap orang dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, dan fatwa atau pandangan lembaga keagamaan resmi yang diakui oleh pemerintah. Peraturan menteri kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Pasal 13 ayat (4) dan (5).

Peraturan mengenai tempat ibadah harus ditutup untuk umum, sedangkan pemakaman orang yang meninggal bukan karena COVID-19 dengan jumlah yang

hadir tidak lebih dari dua puluh orang dapat diizinkan dengan mengutamakan upaya pencegahan penyebaran penyakit atau pemutusan rantai penularan.

c. Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum

Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum dilaksanakan dalam bentuk pembatasan jumlah orang dan pengaturan jarak orang. Peraturan menteri kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Pasal 13 ayat 6.

Pembatasan dikecualikan pada tempat-tempat seperti swalayan, pasar, toko atau tempat penjualan obat-obatan dan peralatan medis, kebutuhan pangan, barang kebutuhan pokok, barang penting, bahan bakar minyak, gas, dan energi; fasilitas pelayanan kesehatan atau fasilitas lain dalam rangka pemenuhan pelayanan kesehatan; dan tempat atau fasilitas umum untuk pemenuhan kebutuhan dasar penduduk lainnya termasuk kegiatan olahraga. Pengaturan lebih lanjut tentang pengecualian ini sesuai Peraturan menteri kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Pasal 13 ayat 7 yaitu:

- 1) Supermarket, minimarket, pasar, toko, atau tempat penjualan obat-obatan dan peralatan medis kebutuhan pangan, barang kebutuhan pokok, barang penting, bahan bakar minyak, gas, dan energi.
- 2) Fasilitas pelayanan kesehatan atau fasilitas lain dalam rangka pemenuhan pelayanan kesehatan. Rumah sakit dan semua instansi medis terkait, termasuk unit produksi dan distribusi, baik di sektor publik maupun swasta, seperti

apotek, unit transfusi darah, toko obat, toko bahan kimia dan peralatan medis, laboratorium, klinik, ambulans, dan laboratorium penelitian farmasi termasuk fasilitas kesehatan untuk hewan akan tetap berfungsi. Transportasi untuk semua tenaga medis, perawat, staf medis, layanan dukungan rumah sakit lainnya tetap diizinkan untuk beroperasi.

- 3) Hotel, tempat penginapan (*homestay*), pondokan dan motel, yang menampung wisatawan dan orang-orang yang terdampak akibat COVID-19, staf medis dan darurat, awak udara dan laut.
- 4) Perusahaan yang digunakan/diperuntukkan untuk fasilitas karantina.
- 5) Fasilitas umum untuk kebutuhan sanitasi perorangan.
- 6) Tempat atau fasilitas umum untuk pemenuhan kebutuhan dasar penduduk lainnya termasuk kegiatan olahraga.

Peraturan menteri kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 Pasal 13 ayat (8), Pengecualian-kecualian tersebut dilaksanakan dengan tetap memperhatikan pembatasan kerumunan orang serta berpedoman pada protokol dan peraturan perundang-undangan.

d. Pembatasan kegiatan sosial dan budaya

Pembatasan dilaksanakan dalam bentuk pelarangan kerumunan orang dalam kegiatan sosial dan budaya serta berpedoman pada pandangan lembaga adat resmi yang diakui pemerintah dan peraturan perundang-undangan. Hal ini juga termasuk semua perkumpulan atau kerumunan orang atau pertemuan politik, olahraga, hiburan, akademik, dan budaya.

e. Pembatasan moda transportasi

Pembatasan dikecualikan pada sarana transportasi penumpang baik umum atau pribadi dengan memperhatikan jumlah penumpang dan menjaga jarak antarpemumpang serta sarana transportasi barang dengan memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk. Pengaturan lebih lanjut mengenai pembatasan moda transportasi berdasarkan Peraturan menteri kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 yaitu transportasi yang mengangkut penumpang, yang meliputi semua layanan transportasi udara, laut, kereta api, jalan raya (kendaraan umum maupun pribadi) tetap berjalan dengan pembatasan jumlah penumpang.

f. Pembatasan kegiatan lainnya khusus terkait aspek pertahanan dan keamanan.

Pembatasan dikecualikan pada kegiatan aspek pertahanan dan keamanan dalam rangka menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan, serta mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat, dengan tetap memperhatikan pembatasan kerumunan orang serta berpedoman kepada protokol dan peraturan perundang-undangan. Cakupan pengecualian ini meliputi: Kegiatan operasi militer, yang meliputi kegiatan operasi militer perang dan kegiatan operasi militer selain perang; kegiatan operasi militer yang dilaksanakan TNI untuk mendukung Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, baik di tingkat nasional, maupun di tingkat daerah provinsi/kabupaten/kota; serta kegiatan operasi militer yang dilaksanakan TNI

dalam rangka menghadapi kondisi darurat negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kegiatan operasi POLRI, yang meliputi kegiatan operasi kepolisian terpusat maupun kewilayahan;

Kegiatan kepolisian yang dilaksanakan unsur kepolisian untuk mendukung Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, baik di tingkat nasional, maupun di tingkat daerah provinsi/kabupaten/kota; serta kegiatan rutin kepolisian untuk tetap terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat.

### **3. Dasar Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar**

Kota Bandung telah mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 14 tahun 2020 tentang pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam penanganan Covid-19. Perwal ini dikeluarkan berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/259/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar dsan Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 443/Kep.240-Hukham/2020 tentang Pemberlakuan PSBB di Wilayah Bandung Raya yang meliputi Bandung, Kota Cimahi, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, dan Kabupaten Sumedang. Peraturan wali kota ini menjadi landasan hukum Pemkot Bandung selama PSBB untuk menekan penyebaran mata rantai Covid-19 secara masif melalui pembatasan kegiatan tertentu yang dalam pelaksanaannya sesuai pedoman yang diatur dalam Peraturan Wali Kota. sekarang semua regulasi sudah lengkap, mulai dari Peraturan gubernur, Surat Edaran Gubernur, surat ketetapan bahwa Bandung Raya ini sudah ditetapkan PSBB.<sup>43)</sup>

---

<sup>43)</sup> <https://ayobandung.com/read/2020/04/19/86499/peraturan-wali-kota-jadi-landasan-sanksi-pelanggar-psbb-di-bandung> Diakses tanggal 25/09/2020 pukul 08:00WIB.

Peraturan wali kota Pembatasan Sosial Berskala Besar sudah ditandatangani pak walikota artinya secara regulasi hukum ini sudah clear. Substansi secara umum semuanya mengacu pada apa yang diatur di dalam Permenkes nomor 9 tahun 2020 dan Peraturan gubernur dan dalam Peraturan wali kota didetailkan tentang PSBB untuk penanganan Covid-19 di Kota Bandung. Ema menyampaikan, regulasi ini dikeluarkan agar semua elemen memahami bagaimana menjaga kedisiplinan selama pandemi virus corona. Dalam penerapan PSBB, menurut dia, yang paling penting adalah bagaimana masyarakat bisa tetap teredukasi selama pandemi ini. Karenanya dia menyebut, simulasi ini dinilai menjadi strategi tepat untuk mensosialisasi dan mengedukasi masyarakat tentang menjaga jarak sosial "Supaya masyarakat paham edukasi dan sosialisasi ini strategi yang paling tepat. Strategi ini salah satu kunci paling jitu sehingga masyarakat tahu mana yang boleh dan tidak dilakukan selama PSBB.

Pembatasan sosial berskala besar dilakukan dalam lingkup tempat kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 14 Tahun 2020 sebagai berikut:

- (1) Selama pemberlakuan PSBB dilakukan penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja/kantor.
- (2) Selama penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja/kantor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengganti aktivitas bekerja di tempat kerja dengan aktivitas bekerja di rumah/tempat tinggal.
- (3) Pimpinan tempat kerja yang melakukan penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib:

- a. Menjaga agar pelayanan yang diberikan dan/atau aktivitas usaha tetap berjalan secara terbatas;
- b. Menjaga produktivitas/kinerja pekerja;
- c. Melakukan pencegahan penyebaran Covid-19 di lokasi dan lingkungan tempat kerja;
- d. Menjaga keamanan lokasi dan lingkungan sekitar tempat kerja; dan
- e. Memberikan perlindungan kepada pekerja yang terpapar Covid-19 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Upaya pencegahan penyebaran Covid-19 di lokasi dan lingkungan tempat kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c, dilakukan secara berkala dengan cara:

- a. Membersihkan lingkungan tempat kerja;
- b. Melakukan disinfeksi pada lantai, dinding dan perangkat bangunan tempat kerja; dan
- c. menutup akses masuk bagi pihak-pihak yang tidak berkepentingan.

Sanksi bagi yang melanggar ketentuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk area Kota Bandung pun telah dicantumkan dalam peraturan wali kota perihal penerapan PSBB. Sebab dalam hal ini kepala daerah mempunyai kewenangan membuat sanksi bagi yang melanggar ketentuan PSBB. Berdasarkan Peraturan Walikota (Perwal) nomor 14 tahun 2020 Pasal 38 tentang pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam penanganan Covid-19, penegakan hukum dalam rangka pelaksanaan Peraturan Wali Kota ini dilakukan oleh di tingkat Kota. Adapun kewenangan dan Tugas meliputi:

- a. Melakukan tindakan penertiban non-yustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Wali Kota ini, seperti membubarkan kerumunan dan/atau keramaian, yang bertujuan untuk melindungi masyarakat dari penyebaran dan penularan Covid-19;
- b. Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- c. Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Peraturan Wali Kota ini; dan
- d. Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Wali Kota ini, berupa:
  1. Teguran lisan;
  2. Peringatan;
  3. Catatan Kepolisian terhadap para pelanggar.
  4. Penahanan kartu identitas;
  5. Pembatasan/penghentian/pembubaran kegiatan;
  6. Penutupan sementara;
  7. Pembekuan izin; dan
  8. Pencabutan izin.

Peraturan wali kota kemarin lebih mengarah ke edukasi, peringatan, tapi kalau mereka memaksakan, contoh saja, pusat perbelanjaan memaksakan (buka),

diperingatkan tetap bandel, ujung-ujungnya kita punya ruang bisa sampai nanti pada pencabutan izin dari usaha yang bersangkutan, Pemerintah kota Bandung telah menyiapkan segala kebutuhan penunjang penerapan PSBB. Karenanya, sia mengajak kepada warga Kota Bandung agar lebih disiplin mengikuti anjuran pemerintah guna memutus penyebaran beserta percepatan penanganan Covid-19.

Data (masyarakat yang terdampak) ini sudah kita verifikasi dan validasi secara maksimal. Tapi kalau nanti ada masyarakat yang pada saat pendataan kemarin belum layak mendapatkan bantuan bisa menyampaikan di aplikasi Pemprov, Pikobar, ajukan bahwa mereka menjadi masyarakat yang terdampak. Tapi di sini modalnya kejujuran, jangan memanfaatkan karena proses verifikasi dan validasi ini tetap terjadi, nanti diperiksa lagi layak tidak, Oleh sebab itu berharap selama PSBB nanti semua pihak disiplin menjalankan semua anjuran demi memutus penyebaran pandemi virus corona di Kota Bandung. Pasalnya demi memutus mata rantai penyebaran pandemik Covid-19 ini dibutuhkan kerja sama dan komitmen semua pihak.

#### **D. Cara penanganan wabah menurut undang-undang karantina kesehatan**

##### **1. Karantina Rumah**

Karantina rumah, beleid tersebut menjelaskan, dilaksanakan pada situasi ditemukannya kasus kedaruratan kesehatan masyarakat yang terjadi hanya di dalam satu rumah. Karantina rumah tersebut dilaksanakan terhadap seluruh orang dalam rumah, barang, atau alat angkut yang terjadi kontak erat dengan kasus.

Kasus kedaruratan kesehatan masyarakat yang terjadi hanya di dalam satu rumah, beleid tersebut menyebutkan dirujuk ke rumah sakit yang memiliki

kemampuan menangani kasus. Kemudian, pejabat karantina kesehatan wajib memberikan penjelasan kepada penghuni rumah sebelum melaksanakan tindakan Karantina Rumah. Penghuni rumah yang dikarantina selain kasus, dilarang keluar rumah selama waktu yang telah ditetapkan oleh Pejabat Karantina Kesehatan.

Selama penyelenggaraan karantina rumah, kebutuhan hidup dasar bagi orang dan makanan hewan ternak yang berada dalam karantina rumah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan Karantina Rumah sebagaimana dimaksud dilakukan dengan melibatkan pemerintah daerah dan pihak yang terkait.

## **2. Karantina Wilayah**

Karantina Wilayah dilaksanakan kepada seluruh anggota masyarakat di suatu wilayah apabila dari hasil konfirmasi laboratorium sudah terjadi penyebaran penyakit antaranggota masyarakat di suatu wilayah. Kemudian, pejabat karantina kesehatan wajib memberikan penjelasan kepada masyarakat di wilayah setempat sebelum melaksanakan Karantina Wilayah. wilayah karantina diberi garis karantina dan dijaga terus menerus oleh pejabat Karantina Kesehatan dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berada di luar wilayah karantina. Adapun anggota masyarakat yang dikarantina tidak boleh keluar masuk wilayah karantina. Selama masa karantina wilayah ternyata salah satu atau beberapa anggota di wilayah tersebut ada yang menderita penyakit kedaruratan kesehatan masyarakat yang sedang terjadi maka dilakukan tindakan Isolasi dan segera dirujuk ke rumah sakit. Selama dalam karantina wilayah, kebutuhan hidup dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina menjadi

tanggung jawab Pemerintah Pusat. Tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan karantina wilayah melibatkan pemerintah daerah dan pihak yang terkait.

### **3. Karantina Rumah Sakit**

Karantina Rumah Sakit dilaksanakan kepada seluruh orang yang berkunjung, orang yang bertugas, pasien dan Barang, serta apapun di suatu rumah sakit bila dibuktikan berdasarkan hasil konfirmasi laboratorium telah terjadi penularan penyakit yang ada di ruang isolasi keluar ruang isolasi. Pejabat karantina kesehatan wajib memberikan penjelasan kepada orang yang berkunjung, orang yang bertugas di rumah sakit, dan pasien sebelum melaksanakan karantina rumah sakit. Kemudian, rumah sakit yang dikarantina diberi garis karantina dan dijaga terus menerus oleh Pejabat karantina kesehatan, dan polisi yang berada di luar wilayah karantina. Seluruh orang, barang, dan hewan yang berada di rumah sakit yang dikarantina tidak boleh keluar dan masuk rumah sakit.