

BAB III

EKSISTENSI YURIDIS PERATURAN GUBERNUR JAWA BARAT NOMOR 48 TAHUN 2020 BERKAITAN DENGAN PEMBATAAN SOSIAL BERSKALA MIKRO DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Kepala Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengatur bermacam bentuk peraturan sebagaimana tercantum dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan membentuk sebuah hierarki peraturan mulai dari;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR)
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Terlihat bahwasanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 secara spesifik tidak mengatur posisi peraturan kepala daerah dalam sistem hukum Indonesia.

Kedudukan peraturan kepala daerah diatur secara singkat pada pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bersamaan dengan peraturan-peraturan pelaksana lainnya, sebagaimana pasal 8 menyatakan bahwa

- (1) *Jenis Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*
- (2) *Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

Apabila melihat keterangan pasal diatas kedudukan kepala daerah sebagaimana pasal 8 ayat (2) diakui keberadaannya sepanjang memenuhi sejumlah persyaratan. Dijelaskan dalam pasal 42 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 89 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah menyatakan bahwa

- (1) *Kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan;*
- (2) *Pimpinan perangkat daerah pemrakarsa menyusun rancangan peraturan kepala daerah;*

Kedua persyaratan tersebut bersifat absolut dalam artian apabila kedua persyaratan tersebut tidak terpenuhi, maka peraturan kepala daerah yang dibentuk tidak memenuhi syarat secara formil sebagai peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk syarat materiil pembentukan peraturan kepala daerah, secara yuridis dilandaskan pada dua Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Kaitanya dengan hal, seperti halnya ketentuan pidana dalam pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa materi muatan ketentuan pidana hanya dapat diatur dalam bentuk tiga regulasi yaitu, undang-undang, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota. Berdasarkan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa peraturan kepala daerah tidak termasuk jenis peraturan yang dapat memuat ketentuan pidana. Selain itu, berdasarkan pasal 250 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa peraturan kepala daerah dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Adapun maksud dari kepentingan umum tersebut ditegaskan dalam pasal 250 ayat (2) menyatakan bahwa

- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. terganggunya kerukunan antar warga masyarakat;
 - b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
 - c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
 - d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
 - e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

Ketentuan diatas dapat diartikan bahwa materi peraturan kepala daerah manakala terdapat norma yang bertentangan dengan peraturan diatasnya baik itu undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan daerah, maka norma yang tercantum dalam peraturan kepala daerah selayaknya dikesampingkan.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, peraturan kepala daerah mempunyai sejumlah persyaratan sebagai syarat untuk memenuhi kualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat, yaitu:

1. Persyaratan formil

- a. Pembentukanya dilakukan oleh dan berdasarkan delegasi/perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang/Peraturan Pemerintah/Peraturan Daerah)
- b. Pembentukanya dilakukan oleh Gubernur, Walikota atau Bupati

2. Persyaratan materiil

- a. Tidak dapat memuat ketentuan pidana baik berupa pidana penjara ataupun denda
- b. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya.

Sejumlah persyaratan tersebut merupakan persyaratan yang bersifat absolut dan komplementer, dalam artian manakala terdapat satu saja persyaratan yang tidak terpenuhi maka peraturan kepala daerah tersebut dapat dikatakan cacat formil/materiil sehingga dapat dibatalkan oleh Mahkamah Agung.

Sedangkan berkaitan dengan fungsi dari peraturan kepala daerah adalah sebagai pelaksana dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Pada dasarnya peraturan kepala daerah sebagai peraturan pelaksana berfungsi untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang belum tertuang didalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sejalan dengan hal tersebut Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pendelegasian kewenangan (*delegation of rule-making power*) mengatur lebih lanjut dari Undang-Undang kepada Menteri atau pejabat setingkat Menteri dibatasi hanya untuk mengatur mengenai norma-norma hukum yang bersifat teknis administrasi. Sedangkan norma-norma hukum yang membahas atau mengandung pengaturan lebih lanjut mengenai substansi hak dan kewajiban tidak didelegasikan, apalagi disubdelegasikan kepada peraturan pelaksana.⁹²

B. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 dalam Kaitan Pembatasan Sosial Berskala Mikro

Salah satu upaya pemerintah dalam menanggulangi wabah pandemi Covid-19 diperkenalkanya kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Mikro (PSBM). Istilah tersebut pada dasarnya tidak diatur dalam Undang-Undang. Akan tetapi, ketiadaan aturan dalam Undang-Undang tidak menyurutkan langkah sejumlah daerah salah satunya Provinsi Jawa Barat untuk menerbitkan peraturan kepala daerah yang dijadikan sebagai landasan yuridis pemberlakuan Pembatasan Sosial Berksala

⁹² Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, Cet. 1, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 218

Mikro (PSBM). Apalagi, langkah pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Mikro (PSBM) didukung oleh pernyataan Presiden yang secara langsung menyatakan bahwa PSBM lebih efektif dalam penanggulangan wabah pandemi Covid-19 dibandingkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagaimana yang tertuang didalam pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Akan tetapi, sebagai negara hukum *rechstaat* sudah selayaknya segala kebijakan pemerintah diambil berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Mikro dalam Penanggulangan *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* di Daerah Kabupaten/Kota tidak serta merta dikeluarkan tanpa adanya landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang jelas, apabila mendasarkan pada diktum menimbanginya, yang menyatakan bahwa

- a. Bahwa untuk memutus mata rantai penularan *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*, perlu dilakukan pembatasan sosial berskala mikro (PSBM) di daerah Kabupaten/Kota sesuai indikator penetapan level kewaspadaan daerah dari hasil pelacakan kontak kasus positif;
- b. Bahwa untuk melaksanakan PSBM sebagaimana dimaksud dalam pertimbangan huruf a, perlu adanya pedoman yang dijadikan acuan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menetapkan PSBM;
- c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Gubernur tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Mikro dalam Penanggulangan *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* di Daerah Kabupaten/Kota;

Apabila dianalisis satu persatu huruf a merupakan landasan filosofis, huruf b merupakan landasan sosiologis dan huruf c merupakan landasan yuridis. Huruf a dimaknai bahwa pandemi covid-19 telah memberikan dampak buruk terhadap

kesehatan masyarakat, dikarenakan wabah pandemi covid-19 merupakan wabah penyakit yang secara global dapat menjangkit siapapun mulai dari anak-anak, remaja, dewasa, bahkan lansia. Data menunjukkan bahwa angka masyarakat terjangkit dan angka kematian akibat terjangkit covid-19 sangatlah tinggi. Oleh karena itu, Pemerintah Jawa Barat mengeluarkan regulasi sebagai bentuk dari upaya hukum dalam melakukan penanggulangan serta memutus mata rantai penyebaran covid-19 dan sebagai bentuk upaya pemenuhan hak kesehatan masyarakat.

Huruf b dalam diktum menimbang diartikan sebagai landasan sosiologis, sebagai pertimbangan dari huruf a maka perlu dibentuknya sebuah regulasi sebagai acuan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menetapkan PSBM. Diketahui bahwa landasan sosiologis merupakan analisis terkait dengan kegunaan regulasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Pemenuhan tersebut terkait dengan upaya penanggulangan wabah pandemi covid-19 maka diperlukannya sebuah pedoman untuk menetapkan PSBM agar dapat dilaksanakan oleh semua daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat.

Sedangkan huruf c merupakan landasan yuridis yang diartikan gambaran bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang dicabut guna menjamin rasa keadilan dan kepastian hukum. Namun, dikeluarkannya regulasi Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun

2020 secara yuridis dikeluarkan sebagai pertimbangan dari huruf a dan huruf b dalam diktum menimbang untuk membentuk regulasi sebagai pedoman pelaksanaan pembatasan sosial berskala mikro dalam penanggulangan *coronavirus disease 2019* (covid-19) di daerah kabupaten/kota. Regulasi tersebut dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum sehingga tidak ada regulasi yang diubah dan dicabut atas dikeluarkannya Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020.⁹³

Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Mikro dalam Penanggulangan *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* di Daerah Kabupaten/Kota merupakan regulasi yang dibentuk kepala daerah Jawa Barat untuk menjadi dasar hukum PSBM di Provinsi Jawa Barat. Dalam pasal 1 ayat (10) Peraturan Gubernur tersebut menyatakan bahwa

Pembatasan sosial berskala mikro yang selanjutnya disingkat PSBM adalah Pembatasan sosial pada skala mikro, dapat berupa Desa, Kelurahan, Dusun, Rukun Warga (RW), Rukun Tetangga (RT), atau cakupan yang lebih kecil berdasarkan persebaran hasil pelacakan kontak kasus positif *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)*.

Terlihat bahwa pengaturan yang diterapkan dalam Peraturan Gubernur tersebut hanya sebatas wilayah desa/kelurahan dan pada tingkatan kebawahnya. Regulasi tersebut juga mengatur berkaitan dengan protokol kesehatan selama

⁹³ Otti Ilham Khair, Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara, *Jurnal Inovasi dan Riset Akademik*, Vol. 2, No. 1 Februari 2022, hal. 1-10

diberlakukannya PSBM. Hal tersebut tercantum dalam Pasal 11 ayat (4) yaitu tentang:

- (1) Warga yang berada di lokasi PSBM yang akan bepergian, wajib meminta surat pengantar ke luar-masuk kepada tim pelaksana PSBM di wilayah PSBM yang bersangkutan.
- (2) Tim pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mengidentifikasi warga yang beraktivitas dengan kategori dikecualikan, yang diatur dalam protokol ke luar-masuk wilayah PSBM.
- (3) Ketua tim pelaksana PSBM memberikan surat pengantar ke luar-masuk wilayah PSBM kepada warga yang beraktivitas dengan kategori dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Warga yang tidak termasuk dalam kategori dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), **dilarang ke luar masuk wilayah PSBM**.
- (5) Orang luar dilarang memasuki wilayah PSBM.

Terlihat bahwa berdasarkan protokol diatas, pelaksanaan PSBM memiliki karakteristik sebagaimana pelaksanaan Karantina Wilayah yang ada dalam Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yaitu:

- (3) Anggota masyarakat yang dikarantina **tidak boleh keluar masuk** wilayah karantina.

Persoalan lain yang mendasari tidak efisiennya pembentukan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 adalah kaitanya dengan penentuan sanksi administratifnya, terlihat bahwa dalam pasal 16 menyatakan bahwa “Bupati/Wali Kota menetapkan sanksi administratif terhadap pelanggaran pelaksanaan PSBM, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan”. Terlihat bahwa gubernur memberikan kewenangan kepada Bupati/Wali kota untuk

menetapkan sanksi administratifnya masing-masing. Padahal apabila dilihat dari segi tujuan, sanksi administratif itu sendiri memiliki empat tujuan utama yaitu *Pertama*, sebagai upaya penegakan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, hal ini sejalan dengan norma hukum bahwasanya hukum memuat larangan, perintah, dan sanksi. *Kedua*, memberikan hukuman bagi siapapun yang melakukan pelanggaran atas suatu norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Hal tersebut diartikan bahwa sanksi terhadap norma peraturan yang dilanggar oleh seseorang tidaklah memihak, baik terhadap seseorang yang secara sengaja melanggar ketentuan peraturan maupun orang yang secara tidak sengaja melanggarnya. Sehingga sanksi bersifat universal terhadap semua orang. *Ketiga*, memberikan efek jera terhadap seseorang yang telah melakukan pelanggaran hukum, sehingga seseorang tersebut tidak akan mengulanginya lagi. *Keempat*, memberikan upaya pencegahan terhadap seseorang untuk melakukan pelanggaran hukum kepada orang lain. Hal ini merupakan rambu-rambu atau peringatan untuk tidak melakukan pelanggaran hukum sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁹⁴

Keempat tujuan sanksi administratif diatas menggambarkan bahwasanya setiap pembentukan atau pemberian sanksi selayaknya dapat memberikan rasa efek jera bukan malah menjadikan tempat kekuasaan yang otoriter dalam mengambil

⁹⁴ Wicipto Setiadi, Sanksi Administrative Sebagai Salah Satu Instrument Penegakan Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6, No. 4, Desember 2009, hal. 605-607

suatu kebijakan. Karena apabila melihat dari ketentuan peraturan perundang-undangan ada beberapa macam sanksi administratif, yaitu:

- a. Peringatan teguran lisan
- b. Peringatan dalam bentuk teguran tertulis
- c. Tindakan paksa pemerintah (*bestuursdwang/politie dwang*)
- d. Penarikan kembali keputusan yang menguntungkan
- e. Denda administratif
- f. Pengenaan uang paksa (*dwangsom*)

Dari keenam macam sanksi administratif diatas, dalam pengambilan keputusannya bersifat hierarki, sehingga dalam penegakanya kepala daerah memiliki kewenangan dalam untuk melakukan tindakan sanksi sesuai dengan urutanya. Namun, persoalanya adalah apabila dikaitkan dengan pemberlakuan PSBM sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020, ketentuan sanksi dilimpahkan kepada Bupati/Wali Kota masing-masing, sehingga hal ini mengakibatkan adanya ketidakbatasan kepada kepala daerah kabupaten/kota untuk memberikan sanksi administratif terhadap masyarakat yang melanggar PSBM. Selain itu, juga dapat menghadirkan diktaktor atau kesewenang-wenangan kepala daerah dalam menentukan sanksi administratif. Oleh karena itu, untuk menanggulangi hal tersebut, perlunya sanksi administratif tertuang jelas dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020, hal ini sebagai bukti bahwa hukum selalu bersifat linier dalam substansi normanya dan sanksinya.

C. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia

Sebagaimana penjelesan dalam sub-bab sebelumnya, landasan yuridis pemberlakuan PSBM di Jawa Barat adalah Peraturan Kepala Daerah berwujud Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020. Oleh karena itu, untuk melihat kedudukan peraturan gubernur tersebut dalam sistem perundang-undangan di Indonesia yaitu dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pisau analisis untuk menilai bagaimana kedudukan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 baik dari aspek formil pembentukannya maupun aspek materiil substansinya.

Kaitanya dengan aspek formil pembentukan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 harus dilihat berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada Pasal 8 ayat (1) menyatakan bahwa

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

Terlihat bahwa dalam Pasal 8 ayat (1) mengkalasifikan bahwa Peraturan Gubernur merupakan bagian dari jenis peraturan perundang-undangan. Namun apabila

melihat pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) peraturan yang dimuat dalam Pasal 8 ayat (1) dapat dibentuk berdasarkan delegasi/perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah serta pembentukannya sendiri dilakukan oleh Kepala Daerah/Gubernur.

Apabila melihat diktum mengingat sebagaimana yang tercantum pada Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Mikro Dalam Penanggulangan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) di Daerah Kabupaten/Kota, terdapat 14 (empat belas) regulasi yang dicantumkan, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Djawa Barat
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
4. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
7. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1991 tentang Penanganan Wabah Penyakit Menular
8. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

9. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat
10. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19)
11. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/Menkes/ 104/2020 tentang Penetapan Infeksi Novel Coronavirus (Infeksi 2019-nCoV) sebagai Jenis Penyakit Yang Dapat Menimbulkan Wabah dan Upaya Penanggulangannya
12. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
13. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesehatan
14. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 46 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Secara Proporsional Sesuai Level Kewaspadaan Daerah Kabupaten/Kota Sebagai Persiapan Pelaksanaan Adaptasi Kebiasaan Baru untuk Pencegahan dan Pengendalian *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19)

Sebagaimana ketentuan yang tercantum pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pembentukan Peraturan Kepala Daerah dapat dilakukan apabila terdapat delegasi/perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah. Apabila mengacu dari daftar regulasi diatas, tidak ada satupun klausul

dalam regulasi yang secara langsung mendelegasikan kepada Gubernur untuk menerbitkan Peraturan Gubernur terkait PSBM.

Sedangkan untuk melihat aspek materiil, Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 harus dilihat berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, meskipun secara norma hukum Undang-Undang tersebut tidak tercantum dalam diktum mengingat atau tidak dijadikan sebagai landasan yuridis pembentukan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020. Namun, apabila ditinjau secara materiil Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tidak mencantumkan pengaturan terkait Pembatasan Sosial Berskala Mikro (PSBM), yang tercantum hanya pengaturan terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang mana Pemerintah dibatasi kewenangannya hanya melakukan “pembatasan” bukan “pelarangan”. Berdasarkan Pasal 59 ayat (3), pembatasan tersebut paling sedikit meliputi:

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

Sedangkan di dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 disebutkan bahwa pemberlakuan PSBM mencantumkan ketentuan terkait protokol kesehatan di wilayah PSBM antara lain:

- (1) Warga yang berada di lokasi PSBM yang akan bepergian, wajib meminta surat pengantar ke luar-masuk kepada tim pelaksana PSBM di wilayah PSBM yang bersangkutan.

- (2) Tim pelaksana PSBM sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mengidentifikasi warga yang beraktivitas dengan kategori dikecualikan, yang diatur dalam Protokol ke Luar-Masuk Wilayah PSBM.
- (3) Ketua tim pelaksana PSBM memberikan surat pengantar ke luar-masuk wilayah PSBM kepada warga yang beraktivitas dengan kategori dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Warga yang tidak termasuk dalam kategori dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), **dilarang ke luar masuk wilayah PSBM.**
- (5) Orang luar dilarang memasuki wilayah PSBM.

Ketentuan yang mengatur terkait larangan keluar masuk wilayah pada hakikatnya sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 yaitu upaya penanggulangan wabah melalui karantina wilayah. Pengaturan PSBM dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 secara *de jure* telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018, hal itu disebabkan penerapan PSBM mempunyai kemiripan dengan karantina wilayah yaitu larangan keluar masuk wilayah tertentu. Padahal dalam skema karantina wilayah, larangan yang dilakukan oleh Pemerintah disertai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan pokok setiap penduduk terdampak serta hewan ternak. Sementara itu, regulasi terkait dengan PSBM tidak mengatur kewajiban tersebut. Dalam artian PSBM telah melanggar ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

D. Politik Hukum Solusi Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020

Berdasarkan pada penjelasan sub-bab sebelumnya, dapat diketahui bahwa Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 terkait dengan Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Mikro secara yuridis cacat formil dalam pembentukannya dan cacat materiil substansinya. Hal ini dapat dibuktikan bahwa

dari 14 regulasi yang menjadi dasar pembentukan Peraturan Gubernur tersebut tidak ada satupun regulasi yang memerintahkan kepada Gubernur Jawa Barat untuk membentuk sebuah peraturan pelaksana. Serta di pertegas bahwa materiil yang ada di dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 telah bertentangan dengan materiil yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Oleh karena itu, berdasarkan sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan sebuah politik hukum yang tepat untuk mengatasi persoalan tersebut. Sehingga, dalam penelitian ini menawarkan dua solusi alternatif yang dapat dilakukan oleh pemerintah, antara lain:

Pertama, politik hukum yang dapat diterapkan adalah penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sebagai bentuk legitimasi dari pemberlakuan PSBM. Hal itu disebabkan, istilah PSBM tidak dikenal dalam Undang-Undang, disisi lain pembentukan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 harus didasarkan pada perintah/delegasi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk membentuk sebuah sistem peraturan perundang-undangan yang efektif dan efisien, Pemerintah selayaknya menerbitkan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) dengan melakukan perubahan terbatas terhadap ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang mana hanya mengatur terkait karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dengan menambahkan Materiil PSBM sebagai salah satu upaya yang tercantum dalam Undang-Undang, maka tindakan

Pemerintah Daerah dalam menerbitkan Peraturan Gubernur tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kedua, apabila melihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat sejumlah kewenangan yang merupakan kewenangan absolut Pemerintah Pusat antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta agama. Diluar keenam kewenangan tersebut mengacu pada teori residu menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah.⁹⁵

Mengacu pada sejumlah hal tersebut diatas, persoalan kesehatan pada hakikatnya termasuk persoalan daerah. Akan tetapi, selayaknya pengaturannya dilakukan melalui peraturan daerah bukan peraturan kepala daerah. Hal itu disebabkan, karena Peraturan Daerah dapat dikategorikan sebagai peraturan otonom (*autonome satzung*) dalam artian materi substansi pembentukannya tidak perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kesimpulan yang didapat dari segi pembahasan eksistensi yuridis Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 berkaitan dengan Pembatasan Sosial Berksala Mikro dalam perundang-undangan di Indonesia adalah diketahui bahwa dalam pembentukan peraturan kepala daerah harus memenuhi dua persyaratan yaitu formiil dan materiil. Persyaratan formiil meliputi dibentuk atas dasar

⁹⁵ Septi Nur Wijayati "Hubungan Antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014" Jurnal Media Hukum Vol. 23, No. 2, Desember 2016, hal. 196

delegasi/perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dibentuk atas dasar kewenangan. Sedangkan persyaratan materiil, tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tidak memuat sanksi pidana baik pidana penjara maupun denda. Hasil dari pembahasan menyatakan bahwa Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 terkait dengan PSBM secara yuridis pembentukannya telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan terlihat dalam diktum mengingat Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 tidak ada satupun klausul yang memerintahkan untuk dibentuknya Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020, sehingga Peraturan tersebut dinyatakan cacat secara formiil pembentukannya.

Sedangkan dalam hal materi yang termuat dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 telah bertentangan dengan materi yang ada didalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, pertentangan materi tersebut kaitanya dengan pembatasan dan pelarangan keluar masuk wilayah yang dilakukan pemerintah yang tidak disertai dengan pemenuhan hak dasar masyarakat. Padahal berkaitan dengan pelarangan keluar masuk wilayah pasal 53 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 dalam konsep karantina wilayah harus disertai pemenuhan hak dasar kebutuhan pokok masyarakat serta hewan ternak oleh pemerintah.

Berdasarkan hal tersebutlah Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 48 Tahun 2020 dinyatakan cacat formiil pembedukannya dan cacat materiil substansinya.

Sehingga diperlukanya politik hukum yang tepat untuk mengatasi persoalan tersebut yaitu dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) untuk melakukan perubahan terbatas pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kejarantinaan Kesehatan untuk memasukan materi PSBM dan/atau dibentuknya Peraturan Daerah untuk mengatur PSBM dikarenakan Peraturan Daerah merupakan *autonome satzung* dimana materi pembentukanya tidak memerlukan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.