

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dunia saat ini sedang digemparkan oleh keluarga besar virus yang dinamakan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19), virus ini menyebabkan infeksi saluran pernapasan pada manusia. COVID-19 ini menimbulkan gejala yang bermacam-macam, ada yang ditandai dengan munculnya gejala infeksi ringan hingga timbulnya gejala infeksi yang berat. Gejala ringan yang menjadi tanda bahwa seseorang telah terinfeksi virus COVID-19 antara lain ditandai dengan munculnya gejala demam, batuk, kelelahan, kehilangan rasa atau kehilangan penciuman. Sedangkan gejala yang lebih berat ditandai dengan munculnya sesak napas, kesulitan berbicara serta nyeri pada bagian dada. Sejauh ini belum ada yang mengetahui secara pasti mengenai masa inkubasi virus ini. Akan tetapi, pada umumnya gejala tersebut berlangsung sekitar 2 hari hingga 14 hari sejak virus tersebut pertama kali masuk ke dalam tubuh manusia.¹

Masa inkubasi penyakit, dari pertama kali terkena serangan infeksi sampai timbul gejala klinik, bervariasi dari 0 sampai 24 hari dengan rata-rata hitung 5 hari dan Median 3 hari. Kisaran masa inkubasi terkait dengan kebijakan lama isolasi kasus dan karantina bagi mereka dengan riwayat kontak. Kurun waktu dari mulai timbul gejala sampai kematian berkisar 6 sampai 41 hari dengan Median 14 hari, tergantung kepada imunitas pasien.

¹ Moch Halim Sukur,dkk., Penanganan Pelayanan Kesehatan Di Masa Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Kesehatan, Vol.1, No.1, *Jurnal Inicio Legis*, 2020, hlm.2-3.

Kurun waktu tersebut lebih pendek pada mereka dengan usia 70 tahun atau lebih dibanding mereka dengan usia lebih muda.²

Kasus COVID-19 terjadi untuk pertama kalinya pada bulan Desember Tahun 2019, tepatnya di Wuhan. Wuhan merupakan Ibu Kota Provinsi Hubei, Tiongkok. Penyebaran virus Corona ini dapat ditularkan dari individu yang satu ke individu yang lainnya, sehingga virus ini dapat menyebar dengan cepat. Penularan antar individu tersebut bisa melalui cairan yang dikeluarkan ketika orang yang terpapar COVID-19 bersin atau batuk, kemudian cairan tersebut menempel pada benda, dan orang lain dapat terinfeksi jika cairan tersebut disentuh, kemudian terhirup ketika mengambil nafas lalu masuk ke paru-paru.³

Saat ini, virus Corona telah menyebar luas dan menjangkit masyarakat di berbagai negara, salah satunya Indonesia. Organisasi kesehatan dunia (*World Health Organization*) atau yang disebut dengan WHO sudah mengumumkan *Corona Virus Disease 2019* sebagai pandemik di bulan Maret 2020. *Corona Virus Disease 2019* dinyatakan sebagai pandemi dunia oleh Organisasi kesehatan dunia (*World Health Organization*) atau yang disebut dengan WHO dan Pemerintah Indonesia pun telah menetapkan COVID-19 sebagai bencana nonalam berupa pandemi yang memerlukan tindakan penanganan khusus termasuk peran serta dari seluruh warga

² Budi Utomo, Telaah Kebijakan: *Penanggulangan Covid-19 di Indonesia*, Penerbit BNPB dan Universitas Indonesia, Jakarta, 2020, hlm.4.

³ Etri Yanti, Nova Fridalni dan Harmawati, Mencegah Penularan Virus Corona, Vol.2, No.1, *Jurnal Abdimas Sainatika*, 2020, hlm.34-35

negara. Kondisi saat ini cukup memprihatinkan, karena seseorang dapat terinfeksi virus Corona tanpa tahu kapan dan dimana terjadinya. Tentunya kehadiran wabah COVID-19 ini telah menguji kapabilitas kepemimpinan pemerintah pusat dan daerah dalam hal penanggulangan wabah tersebut.⁴

Ketika berita terkait COVID-19 pertama kali terdengar, banyak negara-negara yang sangat khawatir terhadap penularan virus Corona tersebut, akan tetapi terdapat juga negara yang menyikapinya dengan tenang. Wabah penyakit ini bukan yang pertama kalinya dihadapi oleh negara-negara yang ada di dunia. Pada kenyataannya telah tercatat di dalam sejarah bahwa di masa yang lalu pernah terjadi beberapa wabah penyakit yang juga berpotensi dapat menyebabkan kematian jika tidak segera dilakukan penanganan yang serius, contohnya yaitu virus Ebola, SARS, H5N1 atau Flu Burung, HIV, MERS, dan lain-lain.⁵

Sebagian besar masyarakat di Indonesia sejauh ini masih terdapat yang belum betul-betul memahami gejala infeksi COVID-19, karena gejalanya yang mirip dengan flu. Pengawasan terhadap COVID-19 ini belum sepenuhnya terjaga di masyarakat, serta masih terdapat sebagian masyarakat Indonesia yang memiliki pola pikir seolah meremehkan gejala infeksi virus Corona ini. Sehingga mereka tidak menerapkan protokol kesehatan dengan benar. Hal tersebut dapat menjadi ancaman serius

⁴ Rachma Fitriati,dkk., *Buku Saku Desa Tangguh Bencana Lawan COVID-19*, Penerbit Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kemendagri, Jakarta Selatan,2020, hlm.1.

⁵ Zahrotunnimah, Langkah Taktis Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Penyebaran Virus Corona (COVID-19) di Indonesia, Vol.7, No.3, *Jurnal Sosial & Budaya Syar'i*, 2020, hlm.248

terhadap laju penyebaran COVID-19 menjadi lebih cepat dan berlipat ganda.

Kemampuan negara dalam keamanan kesehatan perlu diperkuat untuk meminimalisir ancaman krisis yang ditimbulkan oleh pandemi COVID-19. Fokus kegiatan pada pengelolaan data oleh orang-orang yang kompeten, termasuk pengembangan sumber daya manusia untuk laboratorium rujukan, didukung oleh peningkatan kesiapan (*preparedness*), terutama sistem pemantauan terintegrasi dan penguatan pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan. Dalam hal terjadi kegawatdaruratan kesehatan masyarakat, pemerintah wajib memberikan informasi yang jelas sehingga dapat dijadikan pedoman bagi seluruh warga negara. Data yang tidak akurat akibat adanya ketidaksesuaian antara data yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyebabkan lahirnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah, sehingga masyarakat berasumsi bahwa pemerintah belum mampu mengatasi wabah penyakit ini. Data yang tidak akurat pada awal pandemi mengakibatkan keterlambatan proses pemeriksaan sampel di lapangan. Kurangnya kemampuan sumber daya manusia serta infrastruktur laboratorium yang belum cukup baik mengakibatkan tertundanya pencapaian target pemeriksaan WHO (1.000 orang/per-1 juta penduduk per minggu) dan selain itu juga berpengaruh pada *tracing* di lapangan. Kemampuan petugas dalam pemeriksaan sampel, pemberlakuan penyimpanan sampel sesuai standar, pemenuhan sarana

prasarana, dan implementasi *biosafety* dan *biosecurity*, serta pelibatan laboratorium swasta juga sangat perlu untuk ditingkatkan.⁶

Upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah pusat selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam menetapkan kebijakan di Indonesia yakni mengadakan pemeriksaan secara masal. Ketidakmampuan teknologi yang ada di Indonesia pada saat ini, menjadi alasan pemerintah untuk melakukan pembelian alat tes atau alat uji tersebut dari luar negeri, salah satunya dari China. Belum diketahui secara pasti seberapa banyak alat tes yang dibeli, maupun seberapa banyak biaya yang dibelanjakan pemerintah untuk memperolehnya, kendati demikian upaya tersebut adalah perwujudan dari bentuk tanggung jawab pemerintah yang patut diberikan apresiasi untuk sementara waktu. Sepanjang upaya pemeriksaan masal tersebut tidak ditunggangi unsur komersialisasi dan tidak menciptakan kelas sosial antara masyarakat yang berkecukupan dan masyarakat yang kurang mampu, seperti yang sudah banyak terjadi di negara ini dalam berbagai aspek diantaranya aspek politik, budaya, gaya hidup, hingga aspek pendidikan. Berapapun besarnya jumlah dampak yang ditimbulkan dari wabah penyakit ini, pada hakikatnya *Corona Virus Disease 2019* tidak bisa dinyatakan bersalah. Pada kasus ini pemerintah harus mampu bertanggungjawab serta harus dapat memenuhi hak-hak rakyat selaku warga negara, sebagaimana

⁶ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, *Studi Pembelajaran Penanganan Covid-19 Indonesia*, Penerbit Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), DKI Jakarta, 2021, hlm.3-4.

yang telah diatur dalam UUD 1945, dan rakyat pun harus mampu bertanggung jawab selaku manusia yang berakal.⁷

Perumusan kebijakan terkait penanggulangan *Corona Virus Disease 2019* yang merupakan peranan pemerintah daerah juga perlu diperkuat. Pemerintah daerah mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan kemampuan keamanan kesehatan negara karena memegang kendali penuh terhadap (1) upaya kepatuhan pengisian/input data COVID-19 secara rutin dan mendorong kelengkapan data dengan cara memberikan *reward* bagi kepatuhan terhadap kebijakan atau *punishment* pada daerah yang tidak menginput data pasien COVID-19 rumah sakit ke sistem RS Online, serta memantau perkembangan laporan harian; (2) memastikan tersedianya sumber daya manusia, logistik, sarana dan prasarana, dukungan anggaran dalam *surveilans*, manajemen data, dan pemeriksaan laboratorium; (3) pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi pelaporan yang masuk; (4) inisiatif untuk menghasilkan sistem informasi pencatatan COVID-19 yang lebih detail hingga level RT/RW; dan (5) melakukan analisis lebih lanjut dalam faktor risiko kematian karena COVID-19, yang kemudian ditindaklanjuti dalam bentuk kebijakan dan peraturan daerah yang responsif.⁸

Pemerintah telah memperlihatkan keseriusannya dalam menangani pandemi *Corona Virus Disease 2019*. Berbagai macam pedoman dan peraturan telah diberlakukan untuk meminimalisir penyebaran lebih lanjut.

⁷ Zahrotunnimah, *op.cit*, hlm.478.

⁸ *Ibid.*

Usaha pemerintah untuk memerangi wabah penyakit ini semakin meningkat. Hal ini bisa dilihat dari usaha-usaha yang sudah diambil oleh Pemerintah dalam rangka menyelesaikan permasalahan luar biasa ini, termasuk salah satunya yaitu menggalakkan gerakan *Social Distancing*. Ini menunjukkan bahwa untuk memutus rantai penularan COVID-19, seseorang harus menjaga jarak minimal satu meter dengan orang lain serta mengurangi kontak fisik secara langsung dengan orang lain agar tidak terjadinya kerumunan. Sesuai dengan yang telah di rekomendasikan oleh WHO, bahwa dalam menghadapi wabah penyakit COVID-19 ini, WHO merekomendasikan untuk menerapkan “5M” sebagai perlindungan dasar, yakni diantaranya mencuci tangan, memakai masker, menjaga jarak, menjauhi kerumunan, dan mengurangi mobilitas dan interaksi. Upaya lainnya dalam rangka pencegahan telah dilakukan oleh Pemerintah pusat maupun daerah agar penyebaran virus menurun, diantaranya seperti pemberlakuan kebijakan lockdown, karantina, sampai dengan kebijakan yang menjadi khas Indonesia yang dinamakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Namun tentunya, kesuksesan dalam menghentikan laju penyebaran virus COVID-19 ini akan membutuhkan kerja keras dan kerja sama dari seluruh pihak yang terlibat, yakni Pemerintah dan seluruh masyarakat.

Mengingat Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah yang terbilang luas, Presiden Negara Republik Indonesia Joko Widodo telah menginstruksikan kepada seluruh Kepala Daerah untuk mengawasi dan

memantau kondisi daerahnya serta berkonsultasi dengan pakar medis. Karena masalah pandemi COVID-19 ini bukan hanya tanggung jawab yang harus di emban oleh pemerintah pusat saja, tetapi juga merupakan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah. Hal ini penting bagi pemerintah daerah agar dapat meningkatkan inovasi terkait cara menanggulangi pandemi COVID-19 tanpa mengesampingkan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. Pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk menetapkan pedoman dan memutuskan apa yang dianggap perlu untuk mewujudkan penyelesaian masalah yang baik. Tentunya semua daerah harus mentaati aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat, namun pada kenyataannya kebutuhan setiap daerah berbeda-beda. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 mengatur bahwa dalam hal pelaksanaan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar), pemerintah daerah harus dengan persetujuan Menteri dalam hal ini Menteri Kesehatan.⁹ Hal ini memicu timbulnya kontroversi karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait kewenangan pemerintah daerah. Lebih lanjut, prinsip otonomi daerah juga menjadi

⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

wacana tersendiri, karena kebijakan pemerintah pusat dinilai sentralistik serta mengesampingkan otonomi daerah.¹⁰

Pemerintah daerah merupakan sistem utama untuk menanggapi aspirasi penduduk lokal, juga mendukung kebijakan nasional. Oleh karena itu, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan mampu memenuhi kebutuhan pelayanan publik yang lebih efektif, efisien dan mampu merespon secara cepat berbagai persoalan penyelenggaraan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menetapkan bahwa menjadi kewenangan pemerintah daerah dalam urusan kesehatan. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 menyatakan bahwa jika PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) diterapkan, pemerintah daerah harus mendapatkan persetujuan Menteri, dalam hal ini Menteri Kesehatan.

Permasalahan ini menunjukkan adanya suatu bentuk perselisihan hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Karena di satu sisi, dalam hal ini kebijakan pemerintah pusat tidak sejalan dengan otonomi daerah yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Sedangkan dalam menghadapi kedaruratan kesehatan yang diakibatkan oleh adanya wabah penyakit COVID-19 ini, tentunya perlu ada sinergi yang cukup baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

¹⁰ Diyar Ginanjar, Peran Pemerintah Daerah Pada Penanganan Covid-19, Vol.13, No.1, *Jurnal Politik Pemerintah Dharma Praja*, 2020, hlm.54.

Secara khusus, pada penelitian ini penulis membahas kasus COVID-19 di Kabupaten Sumedang yang berada di Provinsi Jawa Barat. Karena Sumedang merupakan salah satu wilayah yang cukup potensial dalam bidang pariwisata, sehingga berpotensi untuk terjangkau COVID-19. Kabupaten Sumedang telah menerapkan kebijakan-kebijakan terkait bantuan sosial seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT), dana desa, serta Gerakan Nasi Bungkus (GASIBU) dan insentif uang tunai untuk setiap desa tingkat Kabupaten. saat ini penyaluran sedang berlangsung dengan dana yang bersumber dari Data Non DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial), berjumlah 15.000 kepala keluarga dari sumber anggaran APBD Kabupaten Sumedang, berupa Bantuan langsung Tunai (BLT) sebesar Rp. 500.000,- per kepala keluarga yang dibayarkan langsung melalui Bank Sumedang. Bantuan-bantuan tersebut telah tersebar di 26 Kecamatan se Kabupaten Sumedang.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur secara khusus mengenai penanggulangan pandemi COVID-19, namun pandemi COVID-19 termasuk dalam kewenangan konkuren yang menjadi urusan wajib. Sehingga timbul beberapa muatan lokal yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang berupa program-program seperti MARKONAH, GASIBU, dan MAIJAH untuk menanggulangi pandemi COVID-19 di Kabupaten Sumedang. selain itu, Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang juga telah mengeluarkan beberapa Kebijakan dan Peraturan Daerah antara lain; Peraturan Bupati Sumedang

Nomor 40 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019*; Keputusan Bupati Sumedang Nomor: 443/KEP.397-BPBD/2020 Tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan *Corona Virus Disease 2019* Daerah Kabupaten Sumedang; Peraturan Bupati Sumedang Nomor 61 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Dalam Rangka Penanganan *Corona Virus Disease 2019*; Peraturan Bupati Sumedang Nomor 95 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat *Level 3 Corona Virus Disease 2019*; hingga Keputusan Bupati Sumedang Nomor 352 Tahun 2021 Tentang Penetapan Pelaksanaan kegiatan Pembelajaran Tatap Muka Terbatas Pada Semua Jenjang Pendidikan Di Wilayah Kabupaten Sumedang Semester Gajil Tahun Pelajaran 2021/2022. Kebijakan-kebijakan tersebut merupakan muatan lokal yang diperbolehkan selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Juru Bicara Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Kabupaten Sumedang Iwa Kuswaeri menekankan agar masyarakat mau disiplin melaksanakan protokol kesehatan (prokes) dalam melakukan aktivitas. Kedisiplinan melaksanakan prokes akan membantu upaya pemerintah daerah dalam mencegah penyebaran COVID-19. Ia juga menyebutkan bahwa kendala yang dihadapi dalam upaya penanganan COVID-19 salah satunya adalah kurangnya pemahaman masyarakat dalam menghadapi pandemi COVID-19. Padahal pemerintah telah masif

melakukan sosialisasi, edukasi dan menyampaikan berbagai imbauan perihal COVID-19. Dengan demikian, tentu saja mengakibatkan terjadinya beberapa kendala dalam proses implementasi dari kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah daerah Kabupaten Sumedang. Namun pemerintah tak bosan terus mengimbau masyarakat untuk disiplin dan tetap mematuhi protokol kesehatan. Dan semua ini telah disampaikan sampai tingkat desa.

Penulis ingin menganalisis tindak lanjut penanganan COVID-19 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang, juga mengidentifikasi urgensi dan bentuk inovasi kebijakan Pemerintah lokal dalam menghadapi pandemi Covid-19.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam Penanganan Pandemi COVID-19 Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang penelitian, dapat dirumuskan identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan kebijakan Pemerintah Daerah dalam upaya penanganan pandemi COVID-19 di Kabupaten Sumedang

Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

2. Bagaimana pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam upaya penanganan COVID-19 oleh Pemerintah Daerah terhadap masyarakat di Kabupaten Sumedang Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?
3. Bagaimana upaya penyelesaian permasalahan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam penanganan COVID-19 Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan pokok permasalahan yang telah dirumuskan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Ingin mengetahui dan mengkaji mengenai pengaturan kebijakan Pemerintah Daerah dalam upaya penanganan pandemi COVID-19 di Kabupaten Sumedang Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Ingin mengetahui dan mengkaji mengenai pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam upaya penanganan COVID-19 oleh Pemerintah Daerah terhadap masyarakat di

Kabupaten Sumedang Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Ingin mengetahui dan mengkaji mengenai upaya penyelesaian permasalahan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam penanganan COVID-19 Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pembaca khususnya bagi masyarakat daerah Kabupaten Sumedang dan umumnya bagi semua masyarakat Indonesia yang terkena dampak dari pandemi COVID-19. Adapun kegunaan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini memberikan manfaat sebagai berikut :

- a) Penelitian ini diharapkan bisa membantu mengembangkan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara terkait Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan dihubungkan dengan prinsip desentralisasi, prinsip otonomi daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam urusan masalah kesehatan masyarakat;
- b) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber referensi pada penelitian-penelitian berikutnya yang berhubungan dengan

pembahasan kewenangan pemerintah dalam penanganan masalah kesehatan masyarakat.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini memberikan manfaat sebagai berikut :

- a) Penelitian ini diharapkan bisa menambah wawasan serta informasi bagi penulis maupun pembaca mengenai penanggulangan masalah pandemi COVID-19;
- b) Diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan kepada pemerintah pusat maupun daerah agar tidak ada tumpang tindih dalam menetapkan kebijakan, sehingga dapat lebih efektif untuk mengatasi berbagai macam permasalahan yang ada di lingkungan masyarakat, khususnya dalam urusan masalah kesehatan.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara hukum dengan berlandaskan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, serta dasar filosofis negara, sehingga segala bentuk kebijakan dan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Ciri negara hukum adalah adanya konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Seluruh masyarakat Indonesia memiliki hak konstitusional seperti hak asasi manusia, hak beragama dan beribadah, hak atas perlindungan hukum, serta hak atas perlakuan yang sama di depan hukum, termasuk dalam hal ini hak jaminan kesehatan nasional oleh

Pemerintah. Dalam negara yang berdasarkan konstitusi hak-hak setiap warga negara harus dijamin oleh Pemerintah, hal ini tertuang dalam alinea ke empat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Alinea ke-empat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Kata “melindungi” dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar perlindungan hukum bagi setiap warga negara Indonesia. Alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga sejalan dengan sila kelima Pancasila yakni, keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penelitian ini membahas mengenai Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam Penanganan Pandemi COVID-19 Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga konsentrasi penulis mengarah terhadap pemenuhan hak atas jaminan kesehatan oleh pemerintah daerah kepada warga negara yang terkena dampak dari COVID-19, khususnya masyarakat yang berada di wilayah Kabupaten Sumedang. Mengingat karena kesehatan merupakan faktor utama bagi setiap orang untuk menjaga kelangsungan hidup di dunia.¹¹

Mengacu kepada Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana pada pasal tersebut disebutkan bahwa penyelenggaraan upaya kesehatan diatur oleh Pemerintah, sehingga perlu adanya jaminan kesehatan masyarakat, hal ini dilakukan oleh Pemerintah melalui penyelenggaraan Sistem Jaminan Kesehatan Nasional (SJSN). Dalam upaya penanggulangan COVID-19, pemerintah pusat pada waktu yang bersamaan tepatnya pada tanggal 31 Maret 2020 menerbitkan beberapa produk hukum, produk-produk hukum tersebut antara lain :

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan;

¹¹ Titon Slamet Kurnia, *Hak Atas Derajat Kesehatan Optimal Sebagai HAM di Indonesia*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2007, hlm.2.

- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19); dan
- Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Meskipun sebelumnya sudah ada beberapa tameng hukum yaitu diantaranya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Sanitasi, serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, namun seringkali terdapat disharmonisasi kewenangan antara pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam upaya menanggulangi pandemi COVID-19.

Kebijakan kesehatan merupakan tolak ukur pelaksanaan tugas pengendalian dan pengaturan negara dalam rangka perwujudan tanggung jawab negara perihal pemenuhan hak atas kesehatan yang optimal. Namun pada pelaksanaannya, akibat masih banyak kebijakan-kebijakan yang saling berbenturan, sehingga tujuan pemenuhan hak atas kesehatan belum dapat terlaksana secara maksimal.

Saat ini di Indonesia mungkin masih terdapat dua skenario yang tidak selaras. Hal ini bisa terlihat dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang sudah ada terkait desentralisasi kesehatan, akan

tetapi Kementerian Kesehatan serta sebagian Pemerintah Pusat masih lebih condong ke arah sentralisasi. Disamping itu, pemerintah daerah semakin terdesentralisasi karena peraturan hukum yang ada.

Peran Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota telah ditetapkan dalam peraturan pemerintah akan tetapi belum disertai dengan kebijakan yang bisa dijadikan pedoman yang memadai sehingga menyebabkan kurangnya koordinasi dalam konteks sistem. Padahal, pedoman tersebut sangat penting sebagai arahan untuk pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota pada kegiatan pembangunan kesehatan, termasuk dalam rangka menghadapi permasalahan kesehatan di masyarakat akibat dari adanya pandemi COVID-19 ini.

Berdasarkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, secara umum desentralisasi didefinisikan sebagai pembagian kekuasaan dalam perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan dari tingkat yang tertinggi ke tingkat yang lebih rendah.

Mahfud MD juga menegaskan bahwa otonomi daerah adalah kebebasan untuk mengatur wilayahnya sendiri tanpa mengingkari kedudukan pejabat pusat untuk menjalankan fungsi yang dipercayakan kepadanya. Oleh karena itu, perlu dijajaki upaya-upaya untuk mencapai keseimbangan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Artinya, pemerintah daerah berwenang menyelenggarakan fungsi mandiri, dan juga

menjadi wakil pemerintah pusat pada pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah.¹²

Otonomi daerah merupakan suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Sehingga agar dapat mewujudkannya, dalam segala macam permasalahan seharusnya diberikan kewenangan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan, dan memecahkan, kecuali permasalahan-permasalahan yang memang tidak memungkinkan untuk diselesaikan oleh pemerintah daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara-bangsa. Bukan sebaliknya, bahwa seluruh persoalan pada dasarnya harus diserahkan kepada pemerintah pusat, kecuali untuk persoalan tertentu yang telah dapat ditangani oleh pemerintah daerah.¹³

Oleh karena itu, dianggap perlu untuk meninjau lebih dalam mengenai peranan pemerintah daerah terkait penanganan pandemi COVID-19 dalam rangka memahami hubungan pusat dengan daerah, khususnya untuk mengkaji upaya-upaya yang sudah diberlakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait penanganan pandemi COVID-19, terutama untuk di Kabupaten Sumedang. Dalam penelitian ini penulis menggunakan landasan teori sebagai berikut :

¹² Diyar Ginanjar, *op cit*, hlm.56.

¹³ Faisal H. Basri, *Otonomi Atau Federalisme*, Cetakan Pertama, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm 160.

1. Teori Kewenangan

a) Pengertian Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi.

Menurut Ateng Syafrudin¹⁴ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).¹⁵ Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis pengertian wewenang adalah

¹⁴ Ateng Syafrudin, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab, *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

¹⁵ *Ibid.*

kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Dalam literatur 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*).¹⁶

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote match*”, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.¹⁷ Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

¹⁷ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990, hlm. 52.

sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- 1) hukum;
- 2) kewenangan (wewenang);
- 3) keadilan;
- 4) kejujuran;
- 5) kebijaksanaan; dan
- 6) kebajikan.

Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo 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.¹⁸

Kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Op.Cit*, hlm. 35.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

b) Sumber Kewenangan

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen.¹⁹ Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-

¹⁹ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibris, Nijmegen, 1998, hlm. 16-17.

besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a) delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
 - b) delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
 - c) delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- c) Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (besluiten) dan ketetapan-ketetapan (beschikingen) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan

atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

d) Batasan Kewenangan

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara

hukum dan sistem kontinental.²⁰ Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi, mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

2. Teori Kebijakan

a) Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas R Dye, adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public Policy is whatever governments choose to do or not to do*).²¹ Sedangkan menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Pemahaman yang diperjelas oleh Richard Rose yakni bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-

²⁰ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoks Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm.65.

²¹ AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik “Konsep, Teori, dan Aplikasi”*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm.2

konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.²²

Beberapa definisi diatas merupakan berbagai macam bentuk dari pemikiran-pemikiran pakar politik, akan tetapi defiinisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan yang khusus, yaitu para individu atau kelompok individu yang mempunyai andil didalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Sebagai contohnya pelaku kebijakan yakni kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pemiimpin terpilih, dan para analisis kebijakan.

b) Jenis Kebijakan Publik²³

1) Kebijakan Publik Makro

Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum atau dapat juga dikatakan sebagai kebijakan yang mendasar. Contohnya: pertama. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, kedua, Undang- Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Ketiga, Peraturan Pemerintah. Keempat, Peraturan Presiden. Kelima, Peraturan Daerah. Dalam pengimplementasian, kebijakan publik makro dapat langsung diimplementasikan.

²² Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2007, hlm.16-17.

²³ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Pres, Yogyakarta, 2003, hlm.113.

2) Kebijakan Publik Meso

Kebijakan publik yang bersifat meso atau yang bersifat menengah atau yang lebih dikenal dengan penjelasan pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Wali kota, keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Bupati atau Wali kota.

3) Kebijakan Publik Mikro

Kebijakan publik yang bersifat mikro, mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan publik yang di atasnya. Bentuk kebijakan ini misalnya peraturan yang dikeluarkan oleh aparat-aparat publik tertentu yang berada di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Wali kota.

c) Tahapan Kebijakan Publik

Tahapan yang dilakukan dalam pelaksanaan Kebijakan Publik yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan.²⁴

²⁴ Budi Winarno, *op.cit*, hlm.32-34.

1) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Isu kebijakan sering disebut juga sebagai masalah kebijakan. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

2) Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

3) Adopsi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

4) Implementasi Kebijakan

Dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak.

5) Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

3. Teori Kesejahteraan

a) Pengertian Teori Kesejahteraan

Grand theory Kesejahteraan yaitu *Welfare State* menurut Bentham (1748-1832), mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their*

citizens. Bentham menggunakan istilah “*utility*” (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk.²⁵

Menurut UUD 1945, Kesejahteraan didefinisikan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.²⁶

Definisi *Welfare State* dalam *Black's Law Dictionary* menyebutkan:

“*Welfare State a nation in which the government undertakes various social insurance programs, such as unemployment compensation, old age pensions, family allowances, food stamps, and aid to the blind or deaf - also termed welfare regulatory state.*” (Negara Kesejahteraan adalah suatu bangsa yang pemerintahannya menjalankan berbagai program asuransi sosial, seperti kompensasi pengangguran, pensiun, bantuan uang untuk keluarga, kupon makanan, dan

²⁵ Oman Sukmana, Konsep dan Desain Negara Kesejahteraan (Welfare State), *Jurnal Sospol*, Vol.2, No.1, 2016, hlm.103.

²⁶ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

bantuan bagi orang buta atau tuli, juga pengertian kesejahteraan - negara sebagai pengatur).²⁷

Definisi *Welfare State* dalam "*Collin Colbuid English Dictionary*" menyebutkan:

*"Welfare State as 'a system in which the government provides free social services such as health and education, and gives money to people when they are unable to work for example because they are old, unemployed, or sick.'"*²⁸ (Negara Kesejahteraan adalah sebagai suatu sistem pemerintahan yang menyediakan pelayanan sosial secara gratis (bebas biaya) dalam hal: kesehatan, pendidikan, dan bantuan keuangan bagi warga yang tidak mampu bekerja karena usia lanjut, pengangguran atau sakit).

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan, bahwa *welfare state* adalah suatu pemerintahan negara yang mengatur sekaligus menjalankan tugas berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar hidup manusia (*basic needs*): perumahan, pendidikan, makanan, pakaian, pekerjaan, dan pelayanan sosial: santunan keuangan bagi para pensiun, orang tua, sakit, serta orang-orang penyandang penyakit sosial : buta, tuli.

²⁷ A Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edlflon, St Paul, Minn: West Group, 1990, hlm. 1588.

²⁸ Safri Nugraha, *Privatisation of State Enterprises In The 20th Century A Step Forwards Or Backwards*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, hlm.1

Pada konteks negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yang mengidentifikasikan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Sebagai negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan di samping harus berorientasikan pada tujuan yang hendak dicapai juga harus berdasarkan pada hukum yang berlaku sebagai aturan kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Pertumbuhan penduduk dalam suatu negara menuntut pemerintahnya untuk mampu menyediakan berbagai sarana dan pemenuhan hajat hidup bagi rakyatnya, terutama pada negara yang menganut paham "*welfare state*" seperti halnya Indonesia. Sebagai konsekuensi dari konsep tersebut, negara dituntut untuk berperan lebih jauh dan melakukan campur tangan terhadap aspek-aspek kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan.

Dilihat dari fungsi yang dikerjakan oleh aparatur pemerintah, fungsi pemerintahan memiliki cakupan yang sangat luas, terlebih lagi dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Akan tetapi secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintah, keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum,

tindakan-tindakan hukum perdata, dan tindakan-tindakan nyata. Hanya fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan dari penguasa politik dan fungsi peradilan oleh para hakim yang tidak termasuk didalamnya.

Konsep negara kesejahteraan mengandung makna bahwa pemerintah dituntut untuk bertindak menyelesaikan segala aspek dan persoalan yang menyangkut kehidupan warga negaranya, walaupun belum ada dasar atau aturan yang mengaturnya. Atas dasar ini maka pemerintah diberikan kebebasan untuk dapat melakukan atau bertindak dengan inisiatif sendiri guna kepentingan umum untuk menyelesaikan segala persoalan atau permasalahan.

Pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Dengan adanya fungsi "*public service*" ini, berarti pemerintah tidak saja melaksanakan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Oleh karenanya pemerintah berhak menciptakan kaidah hukum konkrit yang dimaksudkan guna mewujudkan tujuan peraturan perundang-undangan.²⁹

Diberikannya tugas pelayanan publik kepada pemerintah sebagaimana tersebut di atas secara langsung membawa konsekuensi yang khusus bagi administrasi negara. Agar dapat

²⁹ Muchsan, *Beberapa Catatan Tentang Hukum Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi Negara Di Indonesia*. Liberty. Yogyakarta, 1981, hal.3.

menjalankan tugas penyelenggaraan kesejahteraan umum, maka administrasi negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif dan kebijaksanaannya sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul tiba-tiba dan yang peraturannya belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif. Dalam hukum administrasi negara disebut dengan "*pouvoir discretionnaire*" atau "*freies ermessen*" atau asas diskresi, yang mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas, yaitu terhadap tindakan yang akan dilakukan dan kebebasan untuk memilih melakukan atau tidak tindakan tersebut.

Adanya "*freies Ermessen*" mempunyai konsekuensi sendiri dibidang perundang-undangan, yakni adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada pemerintah, sehingga dalam keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan (produk legislasi) tanpa persetujuan lebih dulu dari parlemen. Dengan adanya *freies ermessen* ini berarti bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh badan pembentuk undang-undang dipindahkan ke dalam tangan pemerintah/administrasi negara, sebagai badan eksekutif.

Pada hakekatnya ada kebebasan bertindak bagi administrasi negara untuk menjalankan fungsinya secara dinamis guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak, sedangkan aturan untuk itu belum ada, namun harus diingat bahwa kebebasan bertindak administrasi negara tersebut bukan kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya dan tanpa batas, melainkan terikat pada batas-batas tertentu yang diperkenankan oleh hukum administrasi negara.

Dalam pelaksanaan diskresi perlu ditetapkan adanya batas toleransi agar tidak terjadi kewenangan yang tidak terkendali. Batasan toleransi dari diskresi ini yaitu dengan memberikan kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri, untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu, tetapi tidak boleh mengakibatkan kerugian kepada masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan juga secara moral.

b) Pengertian Diskresi

Menurut Kamus Hukum³⁰, diskresi berarti kebebasan mengambil keputusan dalam setiap situasi yang dihadapi menurut pendapatnya sendiri. Ada beberapa pakar hukum yang

³⁰ JCT Simorangkir dkk, *Kamus Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.38.

memberikan definisi diskresi diantaranya S.Prajudi Atmosudirjo³¹ yang mendefinisikan diskresi, *discretion* (Inggris), *discretionair* (Perancis), *Freies ermessen* (Jerman) sebagai kebebasan bertindak atau mengambil keputusan dari para pejabat administrasi negara yang berwenang dan berwajib menurut pendapat sendiri. Selanjutnya dijelaskannya bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindak atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan Undang-undang. Akan tetapi tidak mungkin bagi Undang-undang untuk mengatur segala macam kasus dalam praktek kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara yang terdiri atas diskresi bebas dan diskresi terikat. Pada diskresi bebas, Undang-undang hanya menetapkan batas-batas dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/ melanggar batas-batas tersebut, sedangkan pada diskresi terikat, Undang-undang menetapkan beberapa alternatif keputusan dan administrasi negara bebas memilih salah satu alternatif keputusan yang disediakan oleh Undang-undang.

³¹ S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.82.

Sjachran Basah³² mengatakan bahwa *freies ermessen* adalah kebebasan untuk bertindak atas inisiatif sendiri, akan tetapi dalam pelaksanaannya haruslah tindakan-tindakan administrasi negara itu sesuai dengan hukum sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Saut P.Panjaitan³³, *Freies Ermessen* adalah kebebasan atau keleluasaan bertindak administrasi negara yang dimungkinkan oleh hukum untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak yang aturannya belum ada, dan tindakan tersebut harus dapat di pertanggungjawabkan.

c) Penggunaan Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Dalam kaitannya dengan pembentukan produk hukum di daerah, diskresi digunakan dengan berdasarkan pada kriteria sebagai berikut :

1) Isi pengaturan dalam Keputusan Diskresi merupakan perbuatan hukum dari pelaksanaan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu;

- asas kepastian hukum : adalah asas dalam kerangka

Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan

³² Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hal.3.

³³ Marbun SF, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi*, UI Press, Jakarta, 2011, hal.108-109.

perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara;

- asas keseimbangan;
- asas kesamaan;
- asas bertindak cepat;
- asas motivasi
- asas mencampuradukkan kewenangan;
- asas permainan yang layak : pemerintah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang benar dan adil;
- asas keadilan atau kewajaran;
- asas menanggapi pengharapan yang wajar;
- asas meniadakan suatu akibat keputusan-keputusan yang batal; jika akibat pembatalan keputusan ada kerugian, maka pihak yang dirugikan harus diberi ganti rugi dan rehabilitasi;
- asas perlindungan pandangan hidup pribadi : setiap Pegawai Negeri Sipil diberi kebebasan untuk mengatur hidup pribadinya dengan batas Pancasila;
- asas kebijaksanaan : pemerintah berhak untuk membuat kebijaksanaan demi kepentingan umum;
- asas pelaksanaan kepentingan umum.

2) Perbuatan diskresi meliputi :

- Kepastian hukum
- Keseimbangan
- Kecermatan/kehati-hatian
- Ketajaman dalam menentukan sasaran
- Kebijakan
- Gotong-royong

Kriteria diatas bersifat integral dan komulatif artinya merupakan syarat yang menyatu dan harus dipenuhi semuanya untuk dapat dilakukan tindakan yang tidak melanggar hukum, sehingga apabila salah satu syarat tidak dipenuhi, maka tindakan tersebut tetap merupakan tindakan yang murni perbuatan melanggar hukum beserta segala akibatnya.

d) Pertanggungjawaban Hukum Pejabat yang Menerbitkan Suatu Keputusan atas Dasar Diskresi Dilihat dari Aspek Kelembagaan

Kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan negara di luar kekuasaan legislatif dan yudisial.³⁴ Dalam konsep Belanda lebih populer dengan istilah “*bestuur*”. Konsep “*bestuur*” mengandung konsep ‘*sturing*’ (sturen). Konsep ‘sturen’ pada dasarnya mengandung unsur-unsur berikut:

³⁴ Philipus, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010, hlm.213.

- 1) sturen merupakan aktivitas yang kontinyu;
- 2) sturen berkaitan dengan penggunaan kekuasaan;
- 3) sturen meliputi bidang di luar legislatif;
- 4) sturen senantiasa diarahkan kepada tujuan.³⁵

Kekuasaan pemerintahan tidak sekedar sebagai kekuasaan teritorial, tetapi juga dalam batas tertentu memiliki ruang diskresi (*discretionary power*). Kekuasaan diskresi dibedakan atas kekuasaan diskresi murni dan kekuasaan diskresi tidak murni. Kekuasaan diskresi murni merupakan suatu kebebasan untuk memutus secara murni sedangkan kekuasaan diskresi tidak murni merupakan suatu kebebasan untuk melakukan interpretasi terhadap ketentuan norma hukum yang samar-samar.

Terhadap kekuasaan terikat prinsip '*wetmatigheid*' memadai namun hal itu tidak memadai bagi kekuasaan diskresi. Untuk menjangkau kekuasaan diskresi dibeberapa negara dewasa ini dalam batas dengan prinsip "*rechtmatigheid van bestuur*" dikembangkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van voorlijk*) sangat penting artinya baik sebagai norma pemerintahan, sebagai alasan menggugat atau dasar menggugat.

³⁵ *Ibid.*

Pelaksanaan pemerintahan mengarah pada tujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*Good governances*) serta Asas-asas umum pemerintahan yang layak (*General principles of good administration*), (sebagai instrumen penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih). Namun kenyataan juga menunjukkan bahwa *Good Governance* dan *Clean Government* tetap menjadi cita-cita.³⁶

- 1) larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*);

Dalam konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dikenal tiga parameter penyalahgunaan wewenang, yaitu :

- Asas Spesialis (tujuan dan maksud)

Untuk mengukur tindakan pejabat administrasi yang termasuk wewenang bebas (diskresi) apakah terjadi penyalahgunaan wewenang atau tidak dengan cara menilai apakah tindakan pejabat administrasi tersebut menyimpang dari tujuan pemberian wewenang tersebut atau tidak (asas larangan penyalahgunaan wewenang).

Jika menyimpang dari tujuan pemberian wewenang

³⁶ Muin Fahmal, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak, Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) Sebagai Instrumen Pemerintahan Yang Bersih (Clean Government)*, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, 2006, hlm.3.

tersebut, maka perbuatan itu dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang.³⁷

- Asas Legalitas

Menurut asas legalitas, pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan pada undang-undang yang merupakan perwujudan aspirasi warga negara. Dalam negara demokrasi, tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang.

- Asas-asas *Freies Ermessen*

Dalam banyak situasi fungsi pemerintahan, pejabat dihadapkan pada kondisi peraturan perundang-undangan tidak memberikan kewenangan untuk bertindak, padahal terdapat keperluan yang mendesak bagi pemerintah untuk bertindak dalam mencapai suatu tujuan tertentu. Melalui asas *Freies Ermessen* badan-badan administrasi diberikan ruang gerak untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Meski demikian, menurut Sjachran Basah, pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya terutama dalam mewujudkan tujuan-tujuan negara (mengupayakan *bestuurszorg*)

³⁷ *Ibid*, hlm.182.

melalui pembangunan, tidak berarti pemerintah dapat bertindak semena-mena.³⁸

2) larangan sewenang-wenang (*willekeur*);³⁹

Tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) pada hakikatnya merupakan suatu tindakan yang tidak berdasar pada aturan hukum. Tindakan tersebut bersifat irrasional, oleh karenanya untuk mengukur ada tidaknya tindakan sewenang-wenang, parameternya adalah asas rasionalitas. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas ini menentukan bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya. Asas legalitas menurut Sjachran Basah, berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.

³⁸ *Ibid*, hlm.184.

³⁹ *Ibid*, hlm.181.

Meski demikian, tidak selalu setiap tindakan pemerintahan tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi, dalam kondisi tertentu terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan konkret dalam masyarakat peraturan perundang-undangannya belum tersedia. Dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*discretionary power*) yaitu melalui *freies ermessen*, yang diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.

Freies Ermessen ini menimbulkan implikasi dalam bidang legislasi bagi pemerintah, yaitu lahirnya hak inisiatif untuk membuat peraturan perundang-undangan yang sederajat dengan UU tanpa persetujuan DPR, hak delegasi untuk membuat peraturan yang derajatnya di bawah UU, dan *droit function* atau kewenangan menafsirkan sendiri aturan-aturan yang masih bersifat enunsiatif. Menurut Bagir Manan, kewenangan pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan yaitu; pertama, paham kekuasaan menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ, karena itu

fungsi pembentukan peraturan tidak harus terpisah dari fungsi penyelenggaraan pemerintahan; kedua, dalam negara kesejahteraan pemerintah membutuhkan instrumen hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum; ketiga, untuk menunjang perubahan masyarakat yang cepat, mendorong administrasi negara berperan lebih besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Freies Ermessen merupakan konsekuensi logis dari konsepsi *welfare state*, akan tetapi dalam kerangka negara hukum, *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah mengemukakan unsur-unsur *Freies Ermessen* dalam suatu negara hukum yaitu sebagai berikut:

- Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi Negara;
- Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Berdasarkan paparan sebagaimana disebutkan di atas, pada dasarnya perbuatan pemerintah (administrasi) dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu :

- Mengeluarkan peraturan perundang-undangan (*regelling*)
- Mengeluarkan keputusan (*beschikking*); dan
- Melakukan perbuatan material/*materielle dead* (Suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi Negara berdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan/keputusan bertujuan untuk mengatur hubungan antara sesama administrasi Negara maupun antara administrasi Negara dan warga masyarakat).

e) Pertanggungjawaban Hukum Pejabat yang Menerbitkan Suatu Keputusan atas Dasar Diskresi Dilihat Dari Aspek Dasar Kewenangan

Sesuai dengan asas negara hukum (*rechtstaat*), maka semua tindakan hukum (*rechts handelingen*) dan atau tindakan faktual (*feitelijke handelingen*) Pejabat/administrasi pemerintahan, baik yang menyangkut kewenangan, substansi maupun prosedur harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu

Pejabat/administrasi pemerintahan dapat melakukan tindakan hukum dan atau tindakan faktual, maka dengan demikian subyek hukum tidak hanya terbatas pada orang atau badan hukum perdata saja (seperti Perseroan Terbatas, Koperasi, Yayasan), akan tetapi juga Pejabat/ administrasi pemerintahan sehingga Pejabat/ administrasi pemerintahan dapat dikategorikan sebagai subyek hukum. Dalam kedudukannya sebagai subyek hukum, maka Pejabat/badan administrasi pemerintahan dapat menimbulkan hak dan kewajiban secara hukum.

Menurut E.Utrecht, ada beberapa implikasi dalam bidang peraturan perundang-undangan yang bisa dimiliki oleh pemerintah berdasarkan *Freies Ermessen*, yaitu: Pertama, kewenangan atas inisiatif sendiri yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang tanpa meminta persetujuan dari parlemen lebih dulu, kedua, kewenangan karena delegasi perundang-undangan dari UUD dan UU yaitu kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang dan berisi masalah-masalah untuk mengatur ketentuan-ketentuan yang ada didalam satu undang-undang.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*real*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu

dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD dan UU). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Indriyanto Seno Adji sebagaimana dikutip oleh Muchsin mengatakan bahwa untuk mengukur tindakan yang menyalahi wewenang diskresi dalam lapangan hukum administrasi adalah sebagai berikut :

- 1) Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
- 2) Penyalahgunaan kewenangan berupa penyimpangan dari tujuan umum.

- 3) Penyalahgunaan kewenangan untuk mencapai tujuan tertentu melalui penggunaan prosedur lain,⁴⁰ dan
 - 4) Perbuatan yang tidak tepat, dalam hal terdapat beberapa opsi/pilihan tindakan, dan;
 - 5) Perbuatan yang tidak bermanfaat;
- f) Kebijakan Diskresi dalam Praktek

Menurut Prof Muchsan, didalam membentuk suatu produk hukum aparat yang berwenang dapat menggunakan 2 (dua) dasar, yaitu :

- 1) *Wetmatig* (dasar hukum positif)

Ini merupakan dasar yang ideal, karena produk hukum yang akan dibuat oleh aparat yang berwenang merupakan produk hukum yang berpatokan atau berlandaskan pada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarki Peraturan Perundangan.

- 2) *Doelmatig* (kebijakan / kearifan lokal)

Ialah produk hukum yang dibuat tanpa adanya landasan hukum Peraturan Perundangan yang lebih tinggi secara hierarki Peraturan Perundangan. Dasarnya diambil dari teori hukum yang dikenal adanya asas diskresi "*discretionare principle*" atau juga disebut asas kebebasan bertindak , dan sebagai landasan hukumnya

⁴⁰ Indryanto Seno Adji dalam Muchsin, *Fungsi, Tugas dan Wewenang Ombudsman Menurut Undang-Undang Nomor. 37 Tahun 2008*, Varia Peradilan, 2009, hlm.20.

(diskresi) adalah : *Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur / The Principle of Good Public Administration* atau disebut asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Namun, menurut Prof. Muchsan, terhadap penggunaan diskresi oleh aparat yang berwenang/administrasi Negara ternyata mengandung “dilema”, disatu sisi pejabat administrasi/aparat yang berwenang “harus mengeluarkan suatu keputusan” yang sifatnya/ terlihat adanya perbuatan sewenang-wenang (karena tidak berdasarkan Peraturan Perundang-undangan), dan di sisi lain apabila pejabat administrasi/aparat yang berwenang ‘tidak mengeluarkan suatu keputusan’, maka tujuan pembangunan nasional (demi kesejahteraan) sulit dilakukan. Jadi, penggunaan diskresi tetap digunakan, akan tetapi penggunaannya harus dibatasi.

Melihat perkembangan yang semakin cepat dalam masyarakat pada suatu Negara modern saat ini, maka dituntut pula kesiapan administrasi Negara untuk mengantisipasi perkembangan yang terjadi itu. Dalam hal ini, sudah barang tentu asas legalitas (dalam arti: *wetmatigeheid van bestuur*) tidak dapat lagi dipertahankan secara kaku. Sebab administrasi Negara

bukan hanya terompet dari suatu Peraturan Perundang-undangan, melainkan dalam melaksanakan tugasnya itu, mereka wajib bersikap aktif demi terselenggaranya tugas-tugas pelayanan publik, yang semuanya itu tidak dapat ditampung dalam hukum yang tertulis saja. Oleh karenanya maka diperlukan adanya diskresi/*freies ermessen*.

Apabila dihubungkan dengan pendapat Sjachran Basah terdahulu, maka implementasi diskresi/*freies Ermessen* melalui sikap dan tindakan administrasi Negara ini dapat berwujud :

- 1) Membentuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang secara materiil mengikat umum;
- 2) Mengeluarkan *beschikking* yang bersifat konkrit, final dan individual;
- 3) Melakukan tindak administrasi yang nyata dan aktif;
- 4) Menjalankan fungsi peradilan, terutama dalam hal “keberatan” dan “banding administratif.”

Di dalam Negara hukum modern, administrasi Negara tidak hanya sekedar melaksanakan undang-undang (*legisme*), melainkan demi terselenggaranya Negara hukum dalam arti materiil, memerlukan

adanya diskresi/*freies ermessen*. Diskresi ini hanya diberikan kepada lembaga eksekutif (pemerintah) beserta seluruh jajarannya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Karena itu dalam penggunaan diskresi yang melanggar atau merugikan hak warga Negara, pemerintah (eksekutif) dapat dimintai pertanggungjawaban melalui pengadilan.

Cita negara hukum seperti ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu sebaiknya kita pahami bahwa didalam sistem tersebut terdapat segala bentuk kebijakan dan tindakan aparatur penyelenggara negara harus berdasar atas hukum, tidak semata-mata berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara negara itu sendiri.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu tahapan dimana sesuatu diperiksa secara kritis dan cermat untuk memperoleh prinsip atau fakta yang jelas melalui langkah-langkah yang sistematis.

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi deskriptif analisis, yakni suatu penelitian yang melukiskan obyek penelitian berdasarkan kenyataan sesungguhnya yang tampak sebagaimana adanya

berdasarkan perangkat kebijakan maupun peraturan perundang-undangan. Penelitian ini melukiskan obyek peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan hukum terkait kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan pandemi COVID-19.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini memakai metode pendekatan yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang datanya bersumber pada data sekunder.⁴¹

Penelitian dengan menggunakan data sekunder merupakan penelitian yang dilakukan melalui penelaahan bahan pustaka seperti halnya dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud lampiran dan lain sebagainya. Data sekunder berdasarkan kekuatan mengikatnya digolongkan ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan primer merupakan bahan hukum yang mengikat misal peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum, bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan pemaparan mengenai bahan hukum primer seperti halnya rancangan undang-undang, buku-buku, jurnal, artikel, hasil-hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan

⁴¹ Sylvia Amanda, dan Dian Puji S, Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Korban KDRT di Tangerang selatan, *Indonesian Constitutional Law Journal*, Vol.3, No.1, 2019, hlm.44.

yang akan dibahas. Kemudian bahan hukum tersier merupakan sumber yang menjadi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalkan kamus hukum dan sebagainya.⁴²

Oleh karena itu dalam pengumpulan bahan-bahan hukum, penulis menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yaitu :

- a) Bahan Hukum Primer dalam penelitian ini yaitu ;
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan;
 - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19); dan

⁴² *Ibid.*

- 5) Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus 2019* (COVID- 19).
- b) Bahan Hukum Sekunder dalam penelitian ini yakni, jurnal-jurnal hukum serta buku-buku yang berkaitan dengan penelitian.
- c) Bahan hukum tersier dalam penelitian ini yakni kamus-kamus hukum yang berkaitan dengan penelitian.

3. Tahap Penelitian

Penelitian ini melalui beberapa tahapan antara lain sebagai berikut :

- a) Penelitian Kepustakaan (*Library Research*), pada tahap penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan bahan hukum primer berupa bahan hukum yang mengikat, yaitu dengan mengumpulkan sumber data sekunder yang terdiri dari :
 - 1) Bahan-bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) yakni berupa peraturan dasar, peraturan perundang-undangan (*mandatory primary sources*) maupun perundang-undangan yang berkaitan dengan objek yang diteliti;
 - 2) Bahan-bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*) yakni bahan-bahan berupa buku-buku, jurnal, artikel, hasil-hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang berkaitan dengan bahan- bahan hukum primer;

3) Bahan-bahan hukum tersier, yakni bahan-bahan yang dijadikan sumber informasi tentang bahan hukum sekunder seperti kamus hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b) Penelitian Lapangan (Field Research) :

Penulis memperoleh data lapangan pada penelitian ini melalui wawancara dimaksudkan untuk mendukung data kepustakaan. Penelitian lapangan ini menjelaskan serta menggambarkan situasi serta fenomena yang lebih jelas tentang keadaan yang sedang terjadi saat ini terkait pandemi COVID-19, dalam penelitian ini penulis mengumpulkan data lapangan melalui Kantor Pusat Pemerintahan Kabupaten Sumedang.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan cara sebagai berikut :

- a) Studi Dokumen, penelaahan data dari peraturan perundang-undangan yang ada, difokuskan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang akan penulis jadikan sebagai bahan hukum primer;
- b) Wawancara yang penulis peroleh dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang terkait penanganan pandemi COVID-19;

- c) Penelaahan berbagai sumber lainnya seperti artikel, internet, jurnal, koran, buku-buku yang erat kaitannya dengan hal-hal yang dibahas dalam penelitian.

5. Alat Pengumpul Data

Pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan 2 tahapan, yaitu :

a) Alat Pengumpulan Data Kepustakaan

Alat pengumpulan data kepustakaan yang digunakan pada penelitian ini terdiri dari buku-buku, jurnal, serta dokumen-dokumen peraturan yang berkaitan dengan judul yang diteliti, salah satunya peraturan perundang-undangan terkait dengan penanganan COVID-19 yang dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu alat lain yang digunakan untuk mendukung studi dokumen adalah laptop dan alat tulis lainnya.

b) Alat Pengumpulan Data Lapangan

Alat pengumpulan data lapangan dilakukan melalui pencarian data yang berkaitan dengan rumusan masalah melalui wawancara dan observasi. Wawancara dan observasi tersebut dilakukan bersama para pihak terkait, dengan menggunakan pedoman wawancara, dan didukung oleh sarana wawancara lainya seperti *tape recorder* atau kamera.

6. Analisis Data

Penelitian ini memakai metode analisis data yuridis kualitatif, yaitu pengolahan data dilaksanakan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan serta artikel hukum terkait dengan pemerintahan, khususnya terkait kebijakan pemerintah daerah dalam menangani wabah penyakit COVID-19. Metode analisis data kualitatif didasarkan pada kesesuaian antara perundang-undangan yang satu tidak diperbolehkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, memperhatikan hierarki demi terjuwudnya kepastian hukum, dan mencari hukum yang sedang berlaku atau hukum yang hidup (*the living law*) di masyarakat, baik dalam bentuk tertulis maupun dalam bentuk tidak tertulis. Kajian ini memberikan gambaran tentang implementasi strategi untuk mencegah serta menangani laju penularan virus COVID-19 di Kabupaten Sumedang.

7. Lokasi Penelitian

a) Perpustakaan :

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung yang beralamat di Jl. Lengkong Dalam No.17 Bandung.

b) Institusi Terkait :

Kantor Pusat Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumedang yang beralamat di Jl.Prabu Geusan Ulun No.36, Sumedang, dan Kantor Satpol PP Kabupaten Sumedang yang Beralamat di Jl.

Pacuan Kuda Lama No.48, Situ, Kecamatan Sumedang Utara, Kabupaten Sumedang.

Penulis memilih lokasi Institusi dalam penelitian ini berdasarkan atas hasil pertimbangan peneliti dalam menyesuaikan konteks penelitian yaitu tentang langkah-langkah pemerintah daerah dalam mencegah, menangani serta penanggulangan penyebaran virus COVID-19 di Kabupaten Sumedang.

c) Situs Internet :

<https://www.hukumonline.com>

<https://journal.unpas.ac.id>

<https://sumedangkab.go.id>