

SOLUSI PROBLEMATIKA HUKUM PENANGANAN PANDEMI COVID-19 DALAM PERSPEKTIF HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

*Solutions To Legal Problems In handling The Covid-19 Pandemic From The Perspective
Of Central And Regional Relations*

Ahmad Sabirin

Fakultas Hukum, Universitas Trisakti

Jl. Taman Supratman, Grogol. Jakarta Barat

achmadshobirinfull@gmail.com

Abstrak

Penanganan Covid-19 merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Guna memastikan peran Bersama dilakukan tanpa timbul gesekan kewenangan, penting memperhatikan aturan main sebagai berikut: 1). Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya lintas daerah provinsi merupakan kewenangan pemerintah pusat; 2). Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya lintas daerah kab/kota, merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi; dan 3). Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya dalam daerah kab/ kota menjadi kewenangan pemerintah kab/ kota. Selain itu, guna mengkonkretkan pedoman di atas maka diusulkan agar dalam penanganan Covid-19 menggunakan model hubungan pemerintah pusat dan daerah berupa: 1). Model relatif di mana pemerintah pusat memberikan kebebasan pada pemerintah daerah dengan tetap memberikan pengakuan terhadap pemerintah pusat; dan 2). Model interaksi yaitu pemerintah pusat memberikan kebebasan yang amat luas kepada daerah untuk membuat kebijakan-kebijakan, selama kebijakan tersebut dianggap menguntungkan kedua belah pihak.

Kata Kunci : *Problematika Hukum, Penanganan Pandemi Covid-19, Hubungan Pusat Dan Daerah*

Abstract

Handling Covid-19 is responsibility between central and local governments. In order to ensure the joint role is carried out without friction of authority, it is important to follow the rules of the game: 1). If the handling of Covid-19 located across provinces is under the authority of the central government; 2). If the handling of Covid-19 located across districts/ cities, the authority is under provincial government; and 3). If the handling of Covid-19, located in a district / city, the authority is under the regency/ city government. And in order to concretize it, it is proposed that in handling Covid-19 use a model of the relations between central and regional governments in the form of: 1). Relative model, the central government gives freedom to local governments while still giving recognition to it; and 2). The interaction model, the central government provides freedom to the regions to make policies, as long as it is beneficial to both parties.

Keywords: *Legal Problems, Handling the Covid-19 Pandemic, Central and Regional Government Relations*

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Pandemi *Corona Virus Diseases* 2019 (Covid-19), telah berdampak pada berbagai sektor kegiatan baik perekonomian dan sosial kemasyarakatan. Berbagai kebijakan hukum telah dikeluarkan oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam menangani permasalahan wabah Covid-19. Hanya saja, dari kebijakan-kebijakan yang diambil tersebut, terdapat fenomena perbedaan pendapat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam penanganan Covid-19, pemerintah pusat dan daerah belum satu suara sehingga penanganan Covid-19 dilihat kurang baik oleh publik.

Tarik ulur kewenangan dalam penanganan Covid-19, misalnya dapat dilihat bahwa pemerintah pusat menginginkan penanganannya terpusat di Kementerian Kesehatan, sementara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat agar kewenangan penanganan Covid-19, seperti membuka informasi terkait Covid-19. Potret lainnya, dalam menetapkan PSBB di suatu wilayah, misalnya, gubernur, bupati, atau walikota harus membuat permohonan pada Menteri Kesehatan. Hal ini menyebabkan panjangnya waktu yang harus dijalani oleh pemerintahan daerah. Lamanya proses tersebut, menjadikan beberapa pemerintah daerah menetapkan kebijakan terkait Covid-19 atas prakarsanya sendiri. Misalnya Walikota Surakarta, menetapkan Kota Solo berstatus Kejadian Luar Biasa (KLB) dan Walikota Tegal menetapkan “*lockdown*” di daerahnya.

Berbagai inisiatif yang dilakukan pemerintah daerah tersebut, direspon oleh pemerintah pusat bahwa wewenang untuk membuka informasi terkait Covid-19 dan kebijakan *lockdown* ada pada pemerintah pusat. Tidak hanya itu, Presiden Joko Widodo juga menegaskan bahwa koordinasi dalam penanganan Covid-19 sepenuhnya berada di pemerintah pusat. Atas hal tersebut, maka Langkah-langkah yang hendak dilakukan oleh pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19 harus terlebih dulu dikonsultasikan atau dikoordinasikan kepada pemerintah pusat.

Uraian di atas, selain adanya tarik menarik antara pemerintah pusat dan daerah, terdapat pula bahwa pemerintah pusat terkesan berupaya melakukan pengekanan terhadap peran pemerintah daerah. Meski dilegalkan dalam kondisi darurat, kekang pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah di atas berlawanan

dengan semangat otonomi daerah yang sudah lama diperjuangkan sejak reformasi. Otonomi daerah adalah salah satu prinsip dasar yang tertuang dalam konstitusi. Ketentuan tersebut, termaktub dalam Pasal 18 ayat (2), (5), dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Potret di atas, sesungguhnya terjadi tarik menarik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal itu tentu bukan citra baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, sekalipun dalam kerangka hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam praktiknya masih menimbulkan upaya tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan.¹ Oleh karena itu, penting untuk mencari jalan keluarnya mengingat secara de facto, Indonesia kini berada dalam kondisi darurat.

Sebagai ketentuan yang tertulis dalam UUD NRI 1945, maka tidak boleh dilanggar. Paling tidak terdapat dua alasan prinsip, keharusan ketentuan dalam konstitusi atau UUD NRI 1945 tidak boleh dilanggar, yaitu sebagai berikut: 1). Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara;² 2). UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan negara, maka seyogianya sesuai dengan aspirasi tuntutan kehidupan masyarakat Indonesia.³ Selain itu, Sri Soemantri mengemukakan bahwa makna penting yang terkandung dari suatu konstitusi adalah keinginan bagaimana kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, yang terlihat pada susunan dan sistem ketatanegaraannya.⁴

Pada sisi yang lain, dalam masa pandemi seperti saat ini sesungguhnya kolaborasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah seharusnya menjadi niscaya. Kolaborasi sangat penting ketimbang tarik menarik kewenangan. Terlebih jika diamati, timbulnya permasalahan tersebut karena hilangnya semangat untuk selalu bermusyawarah antara satuan organ negara. Padahal, musyawarah merupakan jati diri bangsa yang telah mengkristal dalam sila keempat Pancasila.

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm. 31

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 29

³ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 194

⁴ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 59

Atas hal itu, menjadi penting untuk dirumuskan strategi yang tepat untuk melawan pandemi Covid-19 dalam kerangka tata pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

1) Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, rumusan masalah dalam penulisan ini adalah solusi mengatasi permasalahan hukum penanganan Covid-19 dalam perspektif hubungan pemerintah pusat dan daerah.

2) Tujuan dan Manfaat Penulisan

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk menemukan solusi hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan Covid-19. Sementara untuk manfaat penulisan ini, terbagi menjadi 2 (dua) yaitu manfaat secara teoritis dan secara praktis. Berkenaan dengan manfaat secara teoritis, penulisan ini untuk memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum terkait dengan permasalahan penanganan Covid-19 dan solusinya. Sementara dari aspek praktis, penulisan ini diharapkan dapat menjadi rujukan oleh *stakeholder* terkait, baik itu Pemerintah dan DPR dalam merumuskan pengaturan hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan Covid- 19.

B. Metode Penelitian

1. Konsepsi Negara Hukum

Embrio cita negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan.⁵ Gagasan negara hukum pertama kali dikemukakan oleh Plato dalam bukunya yang berjudul “*Nomoi*” yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan “*The Laws*” mengemukakan penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.⁶ Pendapat Plato oleh Aristoteles disempurnakan dengan menulis buku *Politica* yang mengungkapkan bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang

⁵ Nurul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 1

⁶ Tahir Azhari, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 66

diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.⁷ Pendapat ini diperkuat oleh **George Sabine** dengan menyatakan bahwa:

“Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak”.⁸

Dua tokoh terkemuka dalam *rechtsstaat* ini yaitu Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl, yang pemikiran-pemikirannya mewarnai konsep negara hukum ini. Immanuel Kant, memahami negara hukum sebagai *Nachtwaker staat* atau *Nachtwachterstaat* (Negara jaga malam), yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat.⁹ Konsep negara hukum menurut Immanuel Kant tersebut dalam perkembangannya dipandang terlalu sempit, sebab tugas negara tidak sekedar sebagai penjaga malam, tapi berkembang lebih luas dan aktif campur tangan dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya.

Frederich Julius Stahl dalam karyanya yang berjudul *Philosophie des Rechts*, yang terbit pada tahun 1878, mengetengahkan unsur-unsur paham negara hukum baru sebagai penyempurnaan dari paham negara hukum menurut Immanuel Kant, unsur-unsur dari negara hukum tersebut yaitu: (a) perlindungan hak-hak asasi manusia; (b) pemisahan dan pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; (c) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan (d) peradilan administrasi dalam perselisihan.¹⁰ Menurut Scheltema, unsur-unsur *rechtstaat* adalah sebagai berikut:¹¹

- 1) Kepastian hukum;
- 2) Persamaan;
- 3) Demokrasai;
- 4) Pemerintahan yang melayani kepentingan umum.

⁷ Tahir Azhari, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 20-21.

⁸ George Sabine sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Cet. II., Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 22.

⁹ Tahir Azhari, *Negara Hukum Loc*, Cit.

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 57-58.

¹¹ *Ibid*, hlm. 90.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum “*rule of law*” dari Albert Venn Dicey pada tahun 1885 melalui karyanya yang berjudul *Introduction to The Study of The Law Constitution*, yang lahir dalam naungan sistem hukum *anglo saxon* dengan mengemukakan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:¹²

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti seseorang boleh dihukum jika melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Konsep *Rule of law* berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada sistem hukum “*common law*”. Dalam perkembangannya lebih lanjut H.W.R. Wade dan Godfrey Philips, mengetengahkan tiga konsep yang berkaitan dengan *Rule of Law*, yaitu:¹³

1. *Rule of Law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat daripada anarki;
2. *Rule of Law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum;
3. *Rule of Law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci dalam peraturan-peraturan hukum, baik hukum substansi
4. maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warganegara tanpa proses peradilan.

Sementara itu, Utrecht membedakan antara Negara Hukum Formil atau Negara Hukum Klasik, dan Negara Hukum Materil atau Negara Hukum Modern. Negara Hukum Formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu

¹² *Ibid*, hlm. 58.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1999), hlm. 21

Negara Hukum Materil yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya.¹⁴

Oleh sebab itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *“Law in a Changing Society”* membedakan antara *“rule of law”* dalam arti formil yaitu dalam arti *“organized public power”*, dan *“rule of law”* dalam arti materil yaitu *“the rule of just law”*.¹⁵ Perbedaan tersebut dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian para sarjana mengenai hukum itu sendiri dapat dipengaruhi baik oleh aliran pengertian hukum formil maupun aliran pikiran hukum materil.

Dalam penyelenggaraannya implementasi negara hukum itu sendiri harus ditopang dengan sistem penyelenggaran hukum yang kuat. Dalam sistem hukum berdemokrasi, penyelenggaraan negara harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.¹⁶ Menurut Franz Magnis Suseno, *“Demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum”*.¹⁷

Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang. Gagasan demokrasi menuntut agar setiap peraturan dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat.¹⁸ Maka dari itu diharapkan setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dapat benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat, dengan demikian konsep negara hukum itu sendiri adalah konsep yang menempatkan hukum sebagai sumber kedaulatan yang tertinggi dalam penyelenggaraan negara.

¹⁴ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), hlm. 9

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2006, hlm. 8.

¹⁷ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah filosofis*, (Jakarta:

Gramedia, 1997), hlm. 58.

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi. Op, Cit.*, hlm. 68-69

Konsep ini telah dikenal sejak zaman Yunani kuno, oleh Plato disebut dengan *Nomos* (norma) yang kemudian berkembang menjadi *Nomokrasi* (pemerintahan oleh hukum) yang tujuannya menempatkan hukum sebagai pembatas dari kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa. Konsep ini adalah reaksi terhadap konsep kedaulatan negara (*machstaat*) yang menempatkan kedaulatan tertinggi ada di tangan penyelenggara negara.

Negara Hukum bersandar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang adil dan baik. Ada dua unsur dalam negara hukum, yaitu pertama: hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan melainkan berdasarkan suatu norma objektif, yang juga mengikat pihak yang memerintah; kedua: norma objektif itu harus memenuhi syarat bahwa tidak hanya secara formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan idea hukum.

Negara hukum berarti alat-alat negara mempergunakan kekuasaannya hanya sejauh berdasarkan hukum yang berlaku dan dengan cara yang ditentukan dalam hukum itu. Dalam negara hukum, tujuan suatu perkara adalah agar dijatuhi putusan sesuai dengan kebenaran. Tujuan suatu perkara adalah untuk memastikan kebenaran, maka semua pihak berhak atas pembelaan atau bantuan hukum.

2. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis dari didirikannya suatu negara adalah terbentuknya pemerintah negara yang berlaku sebagai pemerintah pusat. Kemudian, pemerintah pusat membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Atas hal tersebut, maka keseluruhan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Perbedaannya, terletak pada pemanfaatan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah yang diharapkan mampu mendukung pencapaian tujuan pembangunan nasional secara keseluruhan.¹⁹ Bagir Manan berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, terdapat dua dasar

¹⁹ Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 2 No. 3 Tahun 2015, hlm. 484.

pokok desentralisasi yang melandasi hubungan pusat dan daerah, yakni dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara dan dasar hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa.²⁰

Sekalipun bentuk negara kesatuan yang pemegang kendali pemerintahan di tangan pusat, akan tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan ditentukan berdasarkan urusan pemerintahan dalam bingkai hubungan pusat dan daerah. Secara keseluruhan, terdapat dua faktor yang mendasari hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi, yakni ke-bhineka-an dan paham negara berdasarkan atas hukum (negara hukum) Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki empat dimensi penting untuk dicermati, yaitu meliputi: *Pertama*, hubungan kewenangan. Pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan pemerintah pusat meliputi pemerintah daerah. Untuk itu, dalam hal ini yang menjadi objek yang diurusi adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda. *Kedua*, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Ketiga*, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara pusat dan daerah mengharuskan kesehatan mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing. *Keempat*, hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan.²¹

C. Pembahasan

1. Solusi Terhadap Permasalahan Hukum Penanganan Covid-19 Dalam Perspektif Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Pasal 28H ayat (1) UUD NRI menegaskan bahwa: “*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.*” Masuknya

²⁰ Siti Chadijah, “Harmonisasi Kewenangan Penanganan Pandemi Covid-19 Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah,” *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 6 Tahun 2020, hlm. 860.

²¹ *Ibid*, hlm. 497.

ketentuan tersebut ke dalam UUD NRI 1945, menggambarkan perubahan paradigma yang luar biasa. Kesehatan dipandang tidak lagi sekedar urusan pribadi yang terkait dengan nasib atau karunia Tuhan yang tidak ada hubungannya dengan tanggung jawab negara, melainkan suatu hak hukum (*legal rights*) yang tentunya dijamin oleh negara sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi hak-hak kemanusiaan.²²

Penyebaran Covid-19, tentu menjadi ancaman bagi kesehatan sehingga perlu kehadiran negara dalam melindungi hak kesehatan warga negara. Pada prinsipnya, negara telah mengambil peran melalui organ kenegaraannya. Akan tetapi, pada kenyataannya peran tersebut justru kontra produktif dengan adanya tarik menarik kepentingan antara organ negara yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Atas hal tersebut, bagaimana sesungguhnya peran penanganan Covid-19 antara pemerintah pusat dan daerah tersebut? Guna menjawab hal ini, penting untuk menelaah berbagai regulasi terkaitnya, seperti dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.

Di dalam Pasal 9 ayat (1) UU Pemda, menyebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib, adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Sementara urusan pemerintahan pilihan, adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah, terbagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

²² *Ibid.*

Berdasarkan Pasal 13 UU Pemda, telah mengatur kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah Provinsi, serta Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kriteria tersebut, adalah sebagai berikut:

- 1) Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yaitu:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
 - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- 2) Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi yaitu:
 - a. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.
- 3) Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yaitu:
 - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
 - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya mengenai pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan, diatur dalam Pasal 14 UU Pemda sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta

energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

- b. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
- c. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- d. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

Regulasi selanjutnya yang perlu dikaji, ialah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (selanjutnya disingkat UU Keekarantinaan Kesehatan). Di dalam UU tersebut, antara lain: mengatur terkait tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hak dan kewajiban, kedaruratan kesehatan masyarakat, penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan di pintu masuk, penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan di wilayah, dokumen karantina kesehatan, sumber daya keekarantinaan kesehatan, informasi keekarantinaan kesehatan, pembinaan dan pengawasan, penyidikan, serta ketentuan pidana.

Di dalam Ketentuan Pasal 4 UU Keekarantinaan Kesehatan menetapkan bahwa: “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan. Adapun kewenangan Pemerintah Pusat secara lebih rinci, disebutkan dalam Pasal 10 UU Keekarantinaan Kesehatan sebagai berikut:

- a. Pemerintah Pusat menetapkan dan mencabut Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.
- b. Pemerintah Pusat menetapkan dan mencabut penetapan Pintu Masuk dan/atau wilayah di dalam negeri yang Terjangkit Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.
- c. Sebelum menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Pemerintah Pusat

terlebih dahulu menetapkan jenis penyakit dan faktor risiko yang dapat menimbulkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.

- d. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan dan pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, peran penanganan Covid-19 sesungguhnya merupakan peran yang harusnya dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan melihat aturan main yang ditentukan dalam Pasal 13 UU Pemda, maka dapat dipetakan peran masing-masing dalam penanganan Covid-19 sebagai berikut:

1. Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya lintas daerah provinsi merupakan kewenangan pemerintah pusat;
2. Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya lintas daerah kab/kota, merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi;
3. Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya dalam daerah kab/kota menjadi kewenangan pemerintah kab/kota.

Sungguhpun demikian, secara *de facto* penanganan terhadap penyakit wabah seperti Covid-19 seolah-olah lebih banyak ditarik oleh pemerintah pusat. Hal itu disebabkan, adanya pemaknaan yang kurang tepat terhadap maksud Pasal 10 UU Kekarantinaan Kesehatan. Seharusnya implementasi terhadap ketentuan Pasal 10 UU Kekarantinaan Kesehatan, didasarkan pada konsepsi yang terkandung di dalam Pasal 13 UU Pemda yang merupakan aturan main dalam penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian, ketentuan Pasal 10 UU Kekarantinaan Kesehatan tidak boleh an sich sebagai pedoman tunggal bagi pemerintah pusat dalam penanganan Covid-19. Implementasi dari Pasal 10 UU Kekarantinaan Kesehatan, wajib mengaitkannya dengan Pasal 13 UU Pemda agar sejalan dengan *original intents* Pasal 18 UUD NRI 1945.

Konkretisasi usulan solusi lainnya, ialah dapat dilakukan dengan mendasarkan pada pilihan model peran pemerintah pusat dan daerah sebagai

berikut:²³ 1). Model relatif di mana pemerintah pusat memberikan kebebasan pada pemerintah daerah dengan tetap memberikan pengakuan terhadap pemerintah pusat; dan 2). Model interaksi yaitu pemerintah pusat memberikan kebebasan yang amat luas kepada daerah untuk membuat kebijakan-kebijakan, selama kebijakan tersebut dianggap menguntungkan kedua belah pihak; dan 3). Model agensi yaitu ketika pemerintah daerah hanya sebagai agen dan pelaksana teknis dari kebijakan-kebijakan yang seluruhnya dibuat oleh pemerintah pusat.

Sungguhpun demikian, dari tiga pilihan model di atas apabila mendasarkan pada spirit Pasal 18 UUD NRI 1945 maka sesungguhnya yang lebih tepat digunakan adalah model pertama dan kedua. Pilihan terhadap model pertama dan kedua, lebih akomodatif terhadap konsep pengambilan kebijakan berbasis *bottom up* sehingga lebih sejalan dengan semangat demokratisasi. Selain itu, jika dicermati seksama model pertama dan kedua juga sejalan dengan aturan main yang telah ditentukan dalam UU Pemda. Sementara pilihan pada model ketiga, cenderung terlihat sisi otoritariannya karena model kebijakan yang dilakukan lebih bersifat *top down*. Atas hal tersebut, penulis mengusulkan agar dalam penanganan Covid-19 lebih menekankan pada pilihan model pertama dan kedua.

D. Penutup

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa penanganan Covid-19 merupakan tanggungjawab Bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Guna memastikan peran Bersama dilakukan tanpa timbul gesekan kewenangan, penting memperhatikan aturan main sebagai berikut: 1). Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya lintas daerah provinsi merupakan kewenangan pemerintah pusat; 2). Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya lintas daerah kab/kota, merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi; dan 3). Apabila penanganan Covid-19 yang lokasinya dalam daerah kab/kota menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota.

Selain itu, guna mengkonkretkan pedoman di atas maka diusulkan agar dalam penanganan Covid-19 menggunakan model hubungan pemerintah pusat dan daerah

²³ Diastama Anggita Ramadhan, "Penanganan Pandemi oleh Pemerintah Pusat dan Daerah" (makalah disampaikan pada Webinar *Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif HAM*, 21 April 2020).

berupa: 1). Model relatif di mana pemerintah pusat memberikan kebebasan pada pemerintah daerah dengan tetap memberikan pengakuan terhadap pemerintah pusat; dan 2). Model interaksi yaitu pemerintah pusat memberikan kebebasan yang amat luas kepada daerah untuk membuat kebijakan-kebijakan, selama kebijakan tersebut dianggap menguntungkan kedua belah pihak.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587

Republik Indonesia, Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128.

Buku:

Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika

Azhar, Tahir. 1995. *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta: UI Press

Azhari, Tahir. 1992. *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang

Budiarjo, Miriam. 2006. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama

H.R., Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada

Huda, Ni^{matul}. 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media

Nurul Huda. 1999. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press

Hadjon, Philipus M. 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Manan, Bagir dan Susi Dwi Harijanti. 2015. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Soemantri, Sri. 1997. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni

Suseno, Franz Magnis. 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah filosofis*. Jakarta: Gramedia

Thaib, Dahlan. 2000. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liber

Utrecht, E. 1962. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar

Karya Ilmiah:

Asshiddiqie, Jimly, “Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer”, makalah dalam *Orasi Ilmiah* disampaikan pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, Palembang: Universitas Sriwijaya, 23 Maret 2004

Chadijah, Siti, “Harmonisasi Kewenangan Penanganan Pandemi Covid-19 Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah”, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 6 Tahun 2020

Ramadhan, Diastama Anggita, "Penanganan Pandemi oleh Pemerintah Pusat dan Daerah", materi Webinar *Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif HAM*, 21 April 2020

Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 2 No. 3 Tahun 2015