

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam masa sekarang ini dunia sedang dilanda oleh pandemi yang sangat besar dan berdampak cukup besar dalam sektor kemanusiaan. Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) atau yang biasa disebut WHO menetapkan bahwa *Coronavirus Disease* 2019 atau COVID-19 sebagai suatu ancaman wabah. Virus Corona sendiri merupakan kelompok virus dari subfamili *Orthocoronavirinae* dalam keluarga *Coronaviridae* dan ordo *Nidovirales* yang mana dapat menyerang manusia dan hewan, gejala yang ditimbulkan pada manusia adalah berupa infeksi yang hampir mirip dengan penyakit SARS dan MERS.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pandemi adalah suatu epidemi penyakit yang dapat menular kemana saja dalam lingkup geografis yang cukup besar. Awal perkara pandemi ini berasal dari Wuhan, Tiongkok yang kemudian menyebar hampir keseluruh penjuru dunia. Penyebaran COVID-19 begitu cepat dan tidak dapat diprediksi kapan akan berakhir pandemi COVID-19 tersebut. Adanya persoalan mengenai COVID-19 merupakan pandemi yang menyerang dunia jelas memunculkan kecemasan terhadap masyarakat, kecemasan masyarakat semakin memuncak dengan terjadinya kasus yang melonjak dengan pesat. Karena dari hari kehari korban berjatuhan semakin meningkat dengan pesat serta jumlah yang terinfeksi COVID-19 sulit untuk dikendalikan. Dengan memperhatikan banyaknya kasus persebaran yang sangat cepat dan meluas, pemerintah diharapkan segera mengambil tindakan tegas dan strategis guna

“memerangi” virus ini dengan membuat suatu rencana yang antisipatif untuk mengatasi dampak dari COVID-19. Karena seperti yang telah diketahui bahwasannya terkait dengan vaksin COVID-19 di Indonesia ketersediannya masih terbatas untuk itulah mengapa masyarakat tetap dihimbau agar terus berhati-hati sedang pemerintah masih berusaha untuk dapat menyediakan vaksin untuk para masyarakat Indonesia yang nanti dalam pemberian vaksinasi yang diprioritaskan utamanya antara lain adalah tenaga kesehatan, tokoh masyarakat, guru/tenaga pendidikan, aparatur kementerian dan pemerintahan, masyarakat yang rentan terhadap unsur geospasial, sosial, dan ekonomi serta masyarakat dan pelaku perekonomian lainnya.

Pemerintah Indonesia sendiri telah membentuk suatu kebijakan untuk pertama kalinya yakni mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang bertujuan memerangi serta mencegah penyebaran COVID-19, yang ditetapkan pada April tanggal 10 Tahun 2020 di DKI Jakarta dan selanjutnya diikuti oleh beberapa daerah lainnya di seluruh nusantara.¹

Terkait dengan hal tersebut tentu saja tak lepas dari keterlibatan masyarakat didalamnya, banyaknya pro dan kontra dengan adanya kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ini membuat pemerintah kesulitan untuk mengontrol masyarakat yang melakukan kegiatan berkumpul secara bersama-sama ditempat-tempat umum seraya memakan makanan dan minum dengan khalayak ramai. Sedangkan, aksi tersebut telah dilarang keras

¹ Aprista Ristyawati, “Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945”, *Jurnal Hukum Administrasi & Pemerintahan*, Vol. 3 Edisi 2, Juni 2020, hlm. 241.

oleh pemerintah karena dapat menyebabkan penyebaran virus COVID-19 secara cepat.²

Untuk itu pemerintah membuat beberapa regulasi yang berkaitan dengan penerapan PSBB tersebut agar masyarakat lebih taat dan patuh. Diantaranya merupakan “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019*” yang bertujuan untuk menangani ancaman bahaya dalam perekonomian dalam negeri serta stabilitas sistem keuangan dalam kasus COVID-19, selanjutnya ada “Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar” dalam rangka menangani COVID-19 secara cepat serta “Peraturan Pemerintah atau PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar” guna untuk mencegah penyebaran COVID-19.³

DKI Jakarta merupakan provinsi yang pertama dalam mengimplementasikan kebijakan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) untuk menghadapi wabah Corona tersebut. Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan pada tanggal 9 April 2020 telah mengeluarkan “Peraturan Gubernur No. 33 Tahun 2020 tentang pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Corona Virus Disease 2019*” yang berlaku mulai tanggal 10 April 2020 sampai 23 April 2020 di Provinsi DKI Jakarta, terdiri dari 28 pasal yang pada dasarnya untuk melakukan pengaturan

² Universitas Jambi Fakultas Hukum, “Sanksi Pidana Penjara Bagi Pelanggar PSBB”, dikutip dari <https://law.unja.ac.id/sanksi-pidana-penjara-terhadap-pelanggar-psbb/> <diunduh tanggal 21 Februari 2021>

³ Aprista Ristyawati, *Op.Cit*, hlm. 243

terkait segala kegiatan di Provinsi DKI Jakarta, seperti ekonomi, keagamaan, sosial, budaya, dan pendidikan.

Wujud dari adanya batasan-batasan yang diberlangsungkan oleh Gubernur DKI Jakarta antara lain adalah aktivitas yang berada di tempat kerja/kantor dan ditempat ibadah diberhentikan untuk sementara, kecuali bagi para pelaku usaha dalam bidang bahan pangan, kesehatan, energi, logistik dan industri yang termasuk ke dalam aspek penting dalam negeri serta objek tertentu yang merupakan kebutuhan pokok yang sangat berpengaruh pada masyarakat luas.

Pembatasan tersebut dimaksudkan agar masyarakat akan kondisi yang sedang di hadapi oleh negara sekarang ini sekaligus untuk meminimalisir penyebaran COVID-19, mengingat bahwa COVID-19 penyebarannya sangat lah cepat serta tidak dapat dilihat dengan kasap mata. Oleh karena itu, dihimbau kepada masyarakat agar memperhatikan setiap melakukan kegiatan yang dilakukan agar disesuaikan dengan protokol yang telah dibuat oleh pemerintah agar tetap menjaga jarak dengan jarak aman satu meter antara satu orang dengan orang lainnya kemudian selalu menggunakan masker dalam bepergian. Diharapkan dengan adanya pembatasan tersebut memberikan efektifitas dan efisiensi yang mumpuni dikalangan masyarakat sebagai bentuk pencegahan dari *Coronavirus Disease 2019* atau COVID-19 yang sekarang merupakan ancaman besar bagi seluruh masyarakat Indonesia.

Sementara itu, dalam upaya untuk menegakkan hukum kepada masyarakat yang melanggar aturan yang telah diberlakukan akan dikenakan sanksi bilamana setiap orang tidak menggunakan masker dalam setiap berpergian yang mana aturan

tersebut telah diatur dalam “Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 3 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan *Corona Virus Disease*” yang ditetapkan pada tanggal 7 Januari 2021. Dalam “Pasal 6 ayat (1) berbunyi Setiap Orang yang tidak menggunakan Masker sesuai dengan standar kesehatan yang menutupi hidung, mulut, dan dagu, ketika berada di luar rumah, saat berkendara, tempat kerja dan/atau tempat aktivitas lainnya dikenakan sanksi berupa: a. kerja sosial dengan membersihkan fasilitas umum; atau b. denda administratif paling banyak sebesar Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah)”.

Terkait dengan pengenaan sanksi sendiri akan ditugaskan kepada Satpol PP yang dapat didampingi dengan Perangkat Daerah yang terkait serta Kepolisian maupun TNI. Kendati telah diatur dengan jelas terkait subjek, pelaku, jenis, dan sanksi untuk para pelanggarnya dalam ketentuan “Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 3 Tahun 2021”, ternyata Peraturan Gubernur tersebut masih memiliki kelemahan dikarenakan Peraturan Gubernur bukanlah merupakan Peraturan Perundang-undangan yang diakui keberadannya dalam “Pasal 7 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Selain itu, Peraturan Gubernur bukanlah peraturan perundang-undangan yang dapat memuat ketentuan pidana.

Hal tersebut sebagaimana diatur dalam “Pasal 15 Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” sebagaimana telah diubah dengan “Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut UU

Pembentukan Perundang-Undangan”, bahwa ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam ketentuan Undang-Undang, Peraturan Daerah atau Peraturan Daerah/Kota”.⁴

Keberadaan sanksi sosial dalam “Pasal 6 ayat (1) UU No. 3 Tahun 2021” adalah kurang benar adanya karena sanksi kerja sosial hanya dapat diterapkan lewat peraturan daerah (perda) yang dibuat dengan persetujuan DPRD. Dalam “Pasal 238 Undang-Undang Pemerintahan Daerah” jelas menyatakan bahwa sanksi dan/atau administratif berdasarkan perda, bukan perkara atau pergub. Selain itu, sanksi kerja sosial merupakan sanksi yang diatur dalam Pasal 19 dan 20 KUHP maupun Pasal 85 Rancangan KUHP. Bedanya, dalam KUHP merupakan hukuman pengganti kurungan, sedangkan dalam Rancangan KUHP merupakan hukuman pokok yang selanjutnya dalam “Pasal 238 Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Pasal 15 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” menegaskan sanksi hanya bisa diatur Perda.⁵

Berdasarkan “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011”, yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yakni peraturan yang didalamnya memuat norma hukum yang mengikat serta tertulis dimana yang memiliki kewenangan membentuk dan menetapkan adalah pejabat negara yang berwenang sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam negara hukum, konstitusi dan peraturan perundang-undangan telah mengatur pembagian dan pengaturan kewenangan antar lembaga negara baik lembaga negara yang

⁴ Tomson Situmeang, “Keberadaan Denda Administratif Terkait Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan PSBB Dalam Penanganan COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta”, *Jurnal Hukum*, Vol. 6 Nomor 2, Agustus 2020, Jakarta, hlm. 157-165.

⁵ Detiknews. “Peradi:Sanksi Kerja Sosial Tak Bisa Diatur Pergub, Harus Perda”. dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-5181631/peradi-sanksi-kerja-sosial-tak-bisa-diatur-pergub-harus-perda?> <diunduh tanggal 21 Februari 2021>

ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.⁶ Hans Kelsen menyatakan bahwasannya hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamis, yang mana dalam pembentukan dan penghapusannya dilakukan oleh para lembaga yang berwenang membentuk dan menghapusnya.

Hukum tersebut dikatakan sah apabila dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuatnya yang berdasar pada norma yang lebih tinggi tingkatannya yang artinya norma yang lebih tinggi dapat membentuk norma yang lebih rendah, serta hukum itu juga berjenjang-jenjang yang kemudian membentuk suatu hierarki.⁷

Kekuatan hukum itu sendiri dalam Peraturan Perundang-undangan selaras dengan Hierarki Peraturan Perundang-undangan yang telah dijelaskan dalam “Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011”, yang dimaksud dengan hierarki yakni perjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan oleh asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam “Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tersebut sesuai urutan yang tertinggi adalah⁸ :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁶ Suharizal dan Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta, Thafa Media, 2017, hlm. 22.

⁷ Maria Farida Indarati S., *Ilmu Perundang – undangan 1*, cet. Ke-18, Yogyakarta, PT Kanisius, 2017, hlm. 23.

⁸ Kompas.com. “Peraturan Perundang-undangan: Jenis dan Hierarkinya”. dikutip dari <https://www.kompas.com/skola/read/2020/01/02/200000269/peraturan-perundang-undangan-jenis-dan-hierarkinya> <diunduh tanggal 21 Februari 2021>

3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Sehingga, apabila merujuk pada hierarki Peraturan Perundang-undangan tersebut penjelasan dalam “Pasal 6 ayat (1) huruf (a) Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 3 Tahun 2021” yang menyatakan bahwa “Setiap Orang yang tidak menggunakan Masker sesuai dengan standar kesehatan yang menutupi hidung, mulut, dan dagu, ketika berada di luar rumah, saat berkendara, tempat kerja dan/atau tempat aktivitas lainnya dikenakan sanksi berupa kerja sosial dengan membersihkan fasilitas umum“ tidak tepat manakala sanksi kerja sosial adalah sanksi yang memuat ketentuan pidana yang diatur di dalam “Pasal 19 dan Pasal 20 Undang-undang KUHP maupun Pasal 85 Rancangan KUHP”.

Sedangkan, sanksi hanya dapat diatur dalam Peraturan Daerah yang selanjutnya juga telah dijelaskan pada “Pasal 15 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Dalam hal tersebut, tentu saja bertentangan dengan Hierarki Peraturan Perundang-undangan bahwa yang seharusnya Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Akan tetapi, dalam hal ini berbanding terbalik yang mana harusnya sanksi kerja sosial tersebut diatur dalam Perda tapi ternyata masih diatur dalam Pergub dan menimbulkan sebuah pertentangan antara Pergub DKI Jakarta No. 3

Tahun 2021 tersebut dengan Undang-undang Pemertintahan Daerah yang mana kedudukan Pergub lebih rendah daripada Perda sehingga di dalam Pergub tidak boleh mengatur tentang sanksi yang sebagaimana mestinya aturan itu diatur dalam Perda. Selanjutnya, terkait dengan jenis sanksi yang dapat dimuat dalam Perda memiliki dua acuan peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan yakni adalah “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”.

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang diatas, dapat diambil rumusan masalahnya, yaitu :

Apakah ada kemungkinan gubernur dapat membuat sanksi dalam Peraturan Gubernur dalam suatu keadaan yang darurat ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan agar tercapainya dari penelitian ini adalah :

Mengetahui apakah ada kemungkinan gubernur membuat sanksi dalam Peraturan Gubernur dalam suatu keadaan yang darurat

1.4 Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini yaitu :

4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian tersebut diharapkan mampu memberikan pemahaman bagi penulis terkait dengan adanya kemungkinan sanksi yang dimuat dalam Peraturan Gubernur pada saat adanya kondisi yang darurat

4.2 Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan saran dan masukan pemerintah terkait dengan adanya kemungkinan gubernur dapat membuat peraturan yang memuat sanksi dalam suatu keadaan yang darurat

1.5 Keaslian Penelitian

No.	Peneliti Sebelumnya	Judul Skripsi	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan Penelitian ini
1.	Eva Norita	Pidana Kerja Sosial Dalam Kebijakan Kriminal Hukum Pidana Indonesia	Skripsi ini berfokus pada penerapan sanksi kerja sosial yang mana dilihat dari persoalan-persoalan sosial	Skripsi ini bertujuan memberikan pemahaman serta manfaat tentang aturan sanksi kerja sosial yang sesuai dengan hierarki

			sehingga kebijakan sosial penting untuk dilakukan	perundang- undangan
2.	Sellvi Dwi Ardyani	Kebijakan Pidana Kerja Sosial Dalam Rangka Penuangan Ide Individualisasi Pidana	Skripsi ini membahas tentang penerapan sanksi kerja sosial sebagai alternative dari pidana perampasan jangka pendek	Skripsi ini bertujuan memberikan pemahaman serta manfaat tentang aturan sanksi kerja sosial yang sesuai dengan hierarki perundang- undangan

Sumber : Kreasi Penulis

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

- a. Dari Sudut Tujuannya

Jenis penulisan yang digunakan pada karya tulis ini yaitu menggunakan Penelitian Normatif dimana penelitian normatif merupakan penelitian hukum doktrinal, yang dikonsepsikan pada peraturan-peraturan tertulis dalam peraturan perundang-undangan.⁹ Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang berusaha melakukan inventarisasi hukum yang positif, penemuan asas dan dasar falsafah hukum positif serta penemuan hukum *in concreto* yang diterapkan pada perkara hukum tertentu.¹⁰

b. Dari Sudut Penerapannya

Penelitian yang dilakukan penulis dalam sudut penerapannya meneliti fokus pada masalah.¹¹ Masalah yang dimaksud adalah masalah Konflik Norma (*Conflict Of Norm*) dalam Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan Peraturan Daerah.

c. Dari Sudut Pembuatannya

Ditinjau dari tujuan pembuatannya, penelitian yang akan dilakukan diarahkan pada penelitian yang dapat memecahkan masalah (*Problem Solution*)¹². Dengan cara meninjau secara yuridis hierarki perundang-undangan.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

⁹ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Jakarta, Kencana, 2020, hlm. 124.

¹⁰ Hasil Perkuliahan Dengan Bapak Yudi Widagdo Harimurti, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, Tanggal 26 Agustus 2019

¹¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 43.

¹² Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2006, hlm. 50 – 51.

Pendekatan yang digunakan pada penulisan ini menggunakan Pendekatan Perundang-undangan atau *Statue Approach* yang mana dalam pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*) dijabarkan mengenai UUD NRI Tahun 1945, “Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 jo. Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

- a. Bahan Hukum Primer, antara lain terdiri dari :
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- b. Sumber Bahan Hukum Sekunder, antara lain terdiri dari :
 1. Buku yang terkait dengan tema
 2. Pendapat para Ahli
 3. Karya Tulis
 4. Jurnal Hukum
 5. Artikel Hukum
 6. Literatur lainnya.
- c. Sumber Bahan Hukum Tersier, anatar lain terdiri dari :

1. Kamus Besar Bahasa Indonesia
2. Ensiklopedia
3. Kamus Hukum
4. Wiktionary Bahasa Indonesia.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penulisan ini dengan menggunakan Studi Kepustakaan, Studi ini dimaksudkan supaya mengerti landasan teori dengan cara dikaji serta mempelajari buku-buku yang ada, peraturan perundang-undangan, dokumen, arsip, serta hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan sanksi kerja sosial yang diatur dalam Peraturan Gubernur.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang didapat diuraikan secara *yuridis* kemudian dianalisa secara *kualitatif*, dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang telah diperoleh terlebih dahulu dilakukan pengelompokan dan pengklasifikasian bahan hukum yang disesuaikan dengan permasalahan yang dibahas
- b. Bahan hukum yang telah tergabung diolah dan dikaji secara mendalam, sehingga dapat dipergunakan untuk memperoleh pandangan serta jawaban yang jelas dan tepat sesuai dengan permasalahan yang diteliti.

- c. Kemudian dianalisis dengan mengedepankan penlaran hukum yang salah satunya menggunakan penafsiran.