

**ANALISIS FIKIH SIYASAH TERHADAP KEWENANGAN
PEMERINTAH DAERAH DALAM HAL PENANGANAN COVID-19
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG
KARANTINA KESEHATAN**

SKRIPSI

Oleh:

Sulfa Juniatin

NIM. C95216146



Universita Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Prodi Hukum Tata Negara

Surabaya

2021

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Sulfa Juniatin
NIM : C95216146
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/
Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Analisis *Fikih Siyasah* terhadap
Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal
Penanganan Covid-19 menurut Undang-
undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang
Karantina Kesehatan.

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 24 Juli 2021
Saya yang menyatakan,



Sulfa Juniatin
NIM.C95216146

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Sulfa Juniatin NIM.C95216146 ini telah diperiksa dan dipersetujui untuk dimunaqosahkan.

Surabaya, 24 Juli 2021

Pembimbing,



Prof. Dr. H. Muh Fathoni Hasyim, M. Ag
NIP.195601101987031001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Sulfa Juniatin NIM. C95216146 ini telah dipertahankan di depan sidang Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel (UINSA) Surabaya pada hari, Senin, 19 Juli 2021 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana Strata Satu (S1) dalam Ilmu Syariah dan Hukum.

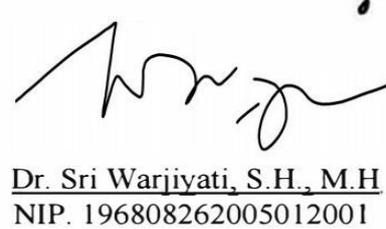
Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I



Prof. Dr. H. Muh Fathoni Masyim, M.Ag.
NIP. 195601101987031001

Penguji II



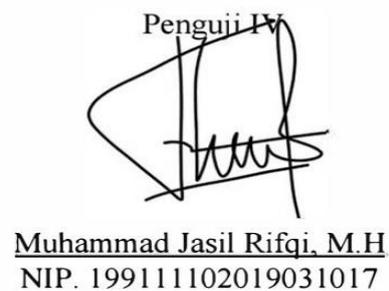
Dr. Sri Warjiyati, S.H., M.H.
NIP. 196808262005012001

Penguji III



Hj. Ifa Mutitul Choiroh, S.H., M.Kn.
NIP. 197903312007102002

Penguji IV



Muhammad Jasil Rifqi, M.H.
NIP. 199111102019031017

Surabaya, 19 Juli 2021
Mengesahkan,
Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag.
NIP. 19590404198803100



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
e-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Sulfa Juniatin
NIM : C95216142
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum Publik Islam
E-mail address : sulfaelony27@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.) yang berjudul :

ANALISIS FIKIH SIYASAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

DALAM HAL PENANGANAN COVID-19 MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6

TAHUN 2018 TENTANG KARANTINA KESEHATAN

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara fulltext untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 19 Juli 2021
Penulis



(Sulfa Juniatin)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian dengan judul “Analisis Fikih Siyasah Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal Penanganan covid-19 menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan yang dituangkan dalam dua rumusan masalah yaitu bagaimana kewenangan pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan? Dan bagaimana analisis fikih siyasah terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam hal penanganan covid-19?

Data penelitian ini di himpun menggunakan pembacaan literatur (*library research*), jenis penelitiannya adalah menggunakan penelitian hukum normatif, selanjutnya teknik analisis data menggunakan deskriptif analisis dengan pola pikir deduktif dan *Fikih Siyasah*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan pemerintah daerah dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 menyebutkan bahwa pemerintah daerah bertanggungjawab atas penanganan covid-19 sebagaimana pasal 4 yang menyebutkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan. Tanggungjawab yang disematkan terhadap kedua pemerintahan menimbulkan tarik ulur kepentingan, yang mana kedua satuan pemerintahan tersebut telah menyebabkan masing-masing daerah meyusun kebijakan sepihak dan juga mengambil tindakan sendiri. Hal ini dapat dilihat dari pemberlakuan pembatasan lokal (*local teritorial isolation*) yang terjadi di Tegal dan Surakarta. Sehingga pemerintah pusat menerbitkan PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Didalam Fikih Siyasah permasalahan administrasi diatas termasuk dalam siyasah dusturiyah dibagian siyasah tasri'iyah karena mencakup persoalan perwakilan rakyat, hubungan muslimin dan non muslimin didalam satu negara, seperti Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, peraturan daerah, peraturan pelaksanaan dan lain-lain.

Penulis mengharapkan untuk kedepannya pemerintah harus memberikan kepastian lebih kepada masyarakat, pentingnya kekompakan dan koordinasi yang baik, memberikan arahan secara langsung dan jelas dan memperhatikan kecukupan kebutuhan pokok masyarakat.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN.....	iv
LEMBAR PUBLIKASI	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TRANSLITERASI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	11
C. Rumusan Masalah.....	12
D. Kajian Pustaka.....	12
E. Tujuan Penelitian.....	15
F. Kegunaan Hasil Penelitian	15
G. Definisi Operasional.....	16
H. Metode Penelitian.....	20
I. Sistematika Pembahasan	22
BAB II TEORI TENTANG FIKIH SIYASAH DUSTURIYAH.....	24
A. Pengertian Fikih Siyasah.....	24
B. Ruang Lingkup Fikih Siyasah	26
C. Pengertian Siyasah Dusturiyah	28
D. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah.....	30
E. Pemerintah Daerah dalam Siyasah Dusturiyah.....	32
F. Teori Kewenangan Pemerintah	37
BAB III KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG KARANTINA KESEHATAN	40
A. Pemerintah Pusat	40

B. Kewenangan Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.....	41
C. Pemerintah Daerah	43
D. Kewenangan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.....	46
E. Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina kesehatan.....	48
BAB IV ANALISIS FIKIH SIYASAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM HAL PENANGANAN COVID-19 MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG KARANTINA KESEHATAN	51
A. Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan	51
B. Analisis Fikih Siyasa Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal Penanganan Covid-19.....	56
BAB V PENUTUP	63
A. Kesimpulan.....	63
B. Saran	64
DAFTAR PUSTAKA.....	65
LAMPIRAN	67

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia kita mengenal system pemerintahan yang mana system pemerintahannya terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dalam pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan “ pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.¹

Berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, bahwa “pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 .”²

Pengertian kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu hal.³ Pengertian tentang kewenangan menurut Herbert G. Hick mengatakan “wewenang atau otoritas adalah hak untuk melakukan sesuatu hal, yang merupakan kekuasaan yang sah. Dalam suatu organisasi otoritas

¹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

³ Kepustakaan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Kepustakaan Nasional, 2008), 48.

merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang untuk mengeluarkan instruksi terhadap orang lain dan untuk mengawasi bahwa seakan-akan ditaati “.⁴

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yaitu sebagai berikut:

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara
2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas Negara
3. Urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah Provinsi atau lintas Negara
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat dan/atau
5. Urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.⁵

Berdasarkan Undang-Undang No 23 tahun 2014 kewenangan pemerintahan daerah yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dengan system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴ Jum Anggriani, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 87.

⁵ Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang di serahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh APBN.⁶

Urusan pemerintah konkuren dalam Undang-undang pemerintah daerah, dimana kewenangan pemerintah daerah dapat dibedakan menjadi dua (2) yaitu: kewenangan pemerintahan wajib dan kewenangan pemerintahan pilihan, kewenangan pemerintahan wajib yaitu berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, dan lain-lain, sedangkan kewenangan pemerintah pilihan yaitu terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah tertentu.⁷

Urusan pemerintahan yang menjadi Kewenangan pemerintah daerah tingkat Provinsi yaitu:

- 1) Kewenangan pemerintah daerah tingkat provinsi yaitu:
 - a. Perencanaan dan perencanaan, perancaan dan pengawasan tata ruang.
 - b. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, penyediaan srana dan prasarana umum serta bidang kesehatan.

⁶ Ibid.

⁷ Pasal 9 Ayat (1) UU Tentang Pemda

- c. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensi dan penanggulangan masalah social dan social lintas kabupaten/kota.
- d. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota, fasilitas koperasi pengembangan, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota.
- e. Pengendalian lingkungan hidup, pelayanan, pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota, pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- f. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat di laksanakan oleh kabupaten/kota. ⁸

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai peran yaitu bersama-sama mempunyai tanggung jawab diantaranya dengan menyediakan fasilitas kesehatan yang berkualitas dan memadai, ketersediaan yang diperlukan dalam penyelenggaraan karantina kesehatan, pengawasan terhadap kegiatan yang berkaitan dengan covid-19, dan ketersediaan sumber daya yang di perlukan.⁹

Pentingnya kolaborasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam masa pandemi ini lebih memahami kondisi social kemasyarakatan, geografis, ekonomi dan budaya, sehingga kedua dapat merumuskan strategi yang tepat untuk mengatasi pandemi covid-19 yang dirasakan oleh masyarakat. Bentuk kolaborasi tersebut merupakan salah

⁸ Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemda

⁹ Riris Katrina, "Relasi Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19", *Jurnal PUSLIT BKD*, Volume XII, Nomor 5, Tahun 2020, 27.

satu dari tiga model hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah pertama bentuk model agensi yaitu ketika pemerintah daerah hanya sebagai agen dan pelaksana teknis dari kebijakan-kebijakan yang seluruhnya di buat oleh pemerintah pusat lalu ada model interaksi yang merupakan bentuk model yang paling fleksibel. Yang kedua bentuk model interaksi yaitu pemerintah pusat memberikan kebebasan yang sangat luas kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan-kebijakan, selama kebijakan tersebut dianggap menguntungkan kedua belah pihak. Yang ke tiga bentuk model relatif dimana pemerintah pusat memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah dengan tetap memberikan pengakuan terhadap pemerintah pusat.¹⁰

Peristiwa timbulnya bencana baik alam maupun non alam yang secara langsung maupun tidak langsung menjadi ujian atas hadirnya negara di tingkat daerah, yang kemudian ditemukannya kasus tersebut merupakan jenis baru yaitu wabah penyakit corona virus yang mempengaruhi aspek kesehatan masyarakat dan juga berpengaruh luas ke aspek-aspek lainnya dan termasuk di Indonesia sendiri yang berdampak pada aspek pemerintahan yakni hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Corona virus adalah penyakit menular yang disebabkan oleh penyakit infeksi saluran pernapasan, tingkat penularan virus ini sangatlah

¹⁰ Diastama Anggita Ramadhan, "Pemerintah Pusat dan Daerah Tidak Kompak dalam Menangani Pandemi, Akibatnya Penanganan Jadi Lambat", <http://theconversation.com/pemerintah-pusat-dan-daerah-tidak-kompak-dalam-menangani-pandemi-akibatnya-penanganan-jadi-lambat-139038>, April 2021.

tinggi karena dapat menempel dengan lama yang mana dapat menyebabkan kematian sebagian besar yang akan mengalami virus corona ini akan mengalami gejala ringan yaitu flu, demam, batuk kering dan kelelahan, hingga gejala sedang yaitu sakit kepala, rasa tidak nyaman, sesak nafas, serta panas-dingin, seseorang yang terinfeksi dari corona virus ini yang di sebut pandemi covid-19 ini menyebar melalui tetesan kecil dari hidung atau mulut pada saat batuk atau bersin.¹¹

Dalam kaitannya dengan urusan penyakit wabah covid-19 ini yang mana telah menjadi ancaman di seluruh dunia khususnya di Indonesia, mengingat covid-19 sudah dinyatakan WHO (world Health Organization) sebagai pandemi yang mempunyai dampak cukup besar di semua sector kehidupan manusia atau sebagai sebuah ancaman pandemi, yang sebelumnya dinyatakan sebagai darurat global/darurat kesehatan public, dalam kondisi ini undang-undang yang tepat diberlakukan adalah undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan, undang-undang tersebut menyatakan dalam hal yang terjadi kedaruratan kesehatan masyarakat.

Dalam Undang-undang No 4 Tahun 1984 tentang wabah penyakit menular mengenai kekarantinaan, pada Bab I dan Bab V pada pasal 5 ayat 1 mengatur mengenai upaya penanggulangan, dalam beberapa poin, upaya pemerintah dalam menanggulangi wabah atau penyakit menular dalam

¹¹ Promkes Kementerian Kesehatan RI dan Perhimpunan Dokter Paru Indonesia, <https://stpneumonia.id/informasi-tentang-virus-corona-novelcoronavirus>, 22 April 2021.

pasal tersebut meliputi dengan melakukan pemeriksaan, penyelidikan epidemiologi, perawatan, memeriksa, mengobati serta melakukan isolasi pada penderita termasuk dengan melakukan karantina¹²

Penyebaran virus corona (covid-19) telah menimbulkan berbagai permasalahan di Indonesia selain permasalahan kesehatan, covid 19 telah menimbulkan permasalahan budaya, social, keamanan, ekonomi bahkan sampai di bidang pemerintahan. Permasalahan yang muncul dalam bidang pemerintahan yaitu terkait mengenai administrasi pemerintahan, khususnya mengenai relasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menghadapi situasi dan kondisi penyebaran covid-19 dikaitkan dengan urusan kesehatan yang di desentralisasikan.¹³

Hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam praktiknya masih menimbulkan upaya tarik ulur kepentingan antara kedua satuan pemerintahan, kegamangan terjadi dalam menjawab kewenangan siapa urusan covid-19 tersebut, urusan kesehatan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah telah menyebabkan masing-masing daerah menyusun kebijakan sepihak dan juga mengambil tindakan sendiri, bentuk tarik ulur tersebut dapat dilihat pada saat pemerintah daerah yang lebih dahulu mengambil langkah antisipasi dan penanganan covid-19, Misalnya kebijakan lockdown local yang di ambil bupati tegal sejak 23 maret 2020 dengan cara menutup akses masuk kota dengan beton movable concrete

¹² Syam Firdaus, *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan tentang Kekarantinaan* (Jakarta: Kemenkumham, 2014), 35.

¹³ Riris Katrina, "Relasi Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19" ..., 25.

barrier (MBC), kebijakan gubernur papua yang melakukan penutupan akses keluar-masuk dari pelabuhan, bandara, termasuk pos lintas batas negara sejak 26 maret 2020, kebijakan bupati Bali sejak 27 maret 2020, telah menegaskan kepada masyarakat untuk tidak berkumpul, bekerja, belajar dan beribadah dari rumah, begitupun dengan beberapa daerah lainnya, sedangkan pemerintah daerah tidak bisa mengambil tindakan sendiri dengan istilah berbeda-beda seperti lock down ataupun local lockdown dan yang sebenarnya kewenangan karantina wilayah dan karantina kesehatan itu adalah kewenangan pemerintah pusat, kemudian pemerintah pusat baru mengeluarkan peraturan pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang pembatasan berskala besar (PSBB) dalam rangka percepatan penanganan covid-19, dengan demikian menimbulkan persoalan bagaimana pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam urusan penanganan pandemi covid-19 ini menurut Undang-Undang tentang karantina kesehatan.¹⁴

Karantina kesehatan merupakan cara yang efektif guna meminimalisir dampak dari suatu bencana seperti wabah covid-19 ini yang mengakibatkan kerugian atau dampak yang besar bagi negara, dalam Undang-Undang tentang karantina kesehatan mencantumkan mengenai perintah untuk melakukan vaksin, isolasi dan karantina wilayah guna mengurangi mata rantai penyebaran wabah covid-19.¹⁵

¹⁴ Siti Chadijah, "Harmonisasi Kewenangan Penanganan Pandemi Covid-19 Antara Pemerintah Pusat dan Daerah", *Jurnal Kertha Semaya*, Volume 8 Nomor 6, Tahun 2020, 859.

¹⁵ Undang-undang No 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan

Pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan antara lain mengatur terkait tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hak dan kewajiban, kedaruratan kesehatan masyarakat, penyelenggaraan kekarantina kesehatan di pintu masuk, penyelenggaraan kekarantina kesehatan di wilayah, sumber daya kekarantina kesehatan, informasi kekarantina kesehatan, pembinaan dan pengawasan, penyidikan serta ketentuan pidana dan dokumen karantina kesehatan.¹⁶

Dalam pasal 4 kekarantina kesehatan menetapkan bahwa “Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau factor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantina kesehatan.¹⁷

Karena fakta dilapangan bahwa beberapa di provinsi antara lain yaitu provinsi Jakarta dan Tegal telah melakukan psbb terlebih dahulu tanpa mengkoordinasi pemerintah pusat hal ini sudah jelas bahwa pemerintah daerah telah melanggar kewenangan pemerintah pusat sebagaimana tercantum dalam pasal 11 ayat (1) yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan kekarantina kesehatan pada kedaruratan kesehatan masyarakat dilaksanakan oleh pemerintah pusat secara cepat dan tepat berdasarkan besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumberdaya, dan

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid

teknik operasional dengan mempertimbangkan kedaulatan negara, keamanan, ekonomi, social, dan budaya.

Hukum Tata Negara Islam atau *Fikih Siyasah* adalah ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan urusan umat dan negara dengan segala bentuk negara, hukum, peraturan dan kebijaksanaan yang di buat oleh pemegang kekuasaan yang sejalan berdasarkan pada syariat islam (al-Qur'an dan Sunnah) bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan ummat manusia.¹⁸ Dalam pandangan hukum islam, permasalahan hukum tersebut termasuk dalam ruang lingkup *siyasah dusturiah*, karena berkaitan dengan urusan umat dan negara yakni kewenangan pemerintah daerah dalam menangani wabah penyakit covid-19 yang berdampak luas pada masyarakat.

Mengingat sikap pemerintah yang dianggap kurang tegas dalam menangani masalah ini dapat menimbulkan adanya pertentangan pada masyarakat terkait dengan karantina kesehatan maka perlu diketahui mengenai bagaimana karantina kesehatan di pandang dalam Undang-Undang jika dihubungkan dengan covid-19. Berdasarkan pemaparan tersebut penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan ini dengan judul **“Analisis Fikih Siyasah Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Hal Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.”**

¹⁸ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 6.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka timbul beberapa masalah yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Dampak corona virus-19;
- b. Penyebaran corona virus-19.
- c. Penanggulangan corona virus-19.
- d. Penanganan wabah penyakit oleh pemerintah berdasarkan Fikih Siyasa.
- e. Upaya pencegahan penyebaran wabah penyakit oleh pemerintah berdasarkan Fikih Siyasa.
- f. Kewenangan pemerintah daerah dalam menangani wabah
- g. Kewenangan pemerintah dalam menangani wabah penyakit berdasarkan Fikih Siyasa.

2. Batasan Masalah

Dari batasan masalah tersebut diatas penulis membatasi masalah dalam penelitian ini supaya lebih terarah dan tidak menyimpang dari pokok masalah yaitu:

1. Kewenangan pemerintah daerah dalam menangani wabah
2. Kewenangan pemerintah dalam menangani wabah penyakit berdasarkan Fikih Siyasa.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018?
2. Bagaimana analisis Fikih Siyash terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam hal penanganan covid-19?

D. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah deskripsi tentang kajian penelitian yang sudah pernah dilakukan seputar masalah yang diteliti sehingga terlihat jelas bahwa penelitian yang sedang di lakukan bukanlah hasil dari duplikat maupun pengulangan penelitian yang pernah dilakukan. Penulis hanya mendapati beberapa tulisan yang memiliki relevansi terhadap penelitian yang penulis lakukan, yaitu sebagai berikut:

1. Penelitian yang di tulis oleh Siti Chadijah, Fakultas Hukum Universitas Pamulang tahun 2020, dengan judul “Harmonisasi Kewenangan Penanganan Pandemi Covid-19 antara Pemerintah Pusat dan Daerah”

Penelitian ini bertujuan membahas tentang kebijakan pemerintah pusat dan daerah dalam menangani covid-19 karna masih menimbulkan tarik menarik kepentingan, Perbedaan dalam skripsi ini yaitu membahas tentang pemerintah daerah dalam menangani wabah covid-19 dimana

telah menyebabkan masing-masing daerah menyusun kebijakan sendiri.¹⁹

2. Penelitian yang di tulis oleh Raines Wadi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, tahun 2020 dengan judul “Konstitusionalitas Pemerintah Daerah dalam Menetapkan Kebijakan Lockdown pada Penanganan Covid-19” penelitian ini bertujuan membahas tentang mengurangi konstitusional dari kebijakan lockdown yang di ambil oleh pemerintah daerah dalam penanganan covid-19. Perbedaan dengan skripsi ini adalah kewenangan pemerintah daerah dalam penanganan covid-19 mengenai kekarantinaan kesehatan.²⁰
3. Penelitian yang di tulis oleh Ardika Nurfurqon, fakultas hukum Surabaya tahun 2020 dengan judul “Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19: Persepektif Hukum Administrasi Negara” penelitian ini bertujuan membahas tentang pemerintah pusat maupun pemerintah daerah menekan angka penyebaran covid-19 dengan beberapa penanganan terutama dalam persepektif hukum administrasi, dalam penanganan covid-19, perbedaan dengan skripsi ini adalah mencantumkan fasilitas kesehatan guna mengurangi mata rantai penyebaran covid-19 mengenai Undang-Undang tentang karatina kesehatan.²¹

¹⁹ Siti Chadijah, Siti Chadijah, “Harmonisasi Kewenangan Penanganan Pandemi Covid-19 Antara Pemerintah Pusat dan Daerah”, *Jurnal Kertha Semaya*, Volume 8 Nomor 6, Tahun 2020.

²⁰ Reinas Wadi, “Konstitusionalitas Pemerintah Daerah dalam Menetapkan Kebijakan *Lockdown* pada Penanganan Covid-19”, *Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 7, Nomor 7, Tahun 2020, 613.

²¹ Ardika Nurfurqon, “Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19: Persepektif Hukum Administrasi”, *Jurnal Yustika Media Hukum dan Keadilan*, Volume 23, Nomor 1, Tahun 2020, 13.

4. Penelitian yang di tulis oleh dewi Cahyandari, dkk, fakultas hukum Universitas Brawijaya, Indonesia tahun 2020 dengan judul “Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Corona ” penelitian ini bertujuan membahas tentang upaya perlindungan secara preventif dan represif yaitu dapat dilakukan dengan pembuatan produk hukum daerah yang dapat mengakomodasi kewenangan pemerintah daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan wajib dalam bidang kesehatan, perbedaan dalam skripsi ini adalah kolaborasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dimana kolaborasi tersebut dibagi secara bentuk agensi, interaksi, dan relative yaitu ketika pemerintah daerah sebagai agen dan pelaksana kebijakan yang amat luas selama kebijakan tersebut dianggap menguntungkan kedua belah pihak.²²
5. Penelitian yang di tulis oleh Riris Kathrin, dengan judul “Relasi pemerintah pusat-pemerintah daerah dalam penanganan covid-19” penelitian ini bertujuan membahas tentang mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam urusan kesehatan yang telah menimbulkan kegamangan dalam merespon kasus mendunia yaitu wabah covid-19, perbedaan dalam skripsi ini adalah peran pemerintah pusat dan daerah yang dimana harus bersama-sama mempunyai tanggung jawab dalam urusam kesehatan guna menyediakan fasilitas dalam urusan

²² Dewi Chayandari, dkk, “Upaya Pemerintah Daerah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Corona”, *Jurnal LITBANG*, Volume 14, Nomor 1, Tahun 2020, 80.

kesehatan yang memadai dan berkualitas.²³ Dalam skripsi ini yang membedakan pada skripsi lainnya yaitu pada kewenangan pemerintah daerah dalam penanganan covid-19 dimana skripsi ini lebih ke peraturan khusus yaitu mengacu pada kekarantinaan kesehatan menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018. Dan pada skripsi lainnya lebih membahas pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penanganan covid-19 yang mengacu pada ke peraturan umum.

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam hal karantina kesehatan menurut undang-undang Nomor 6 tahun 2018?
2. Untuk mengetahui analisis Fikih Siyasah terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam hal penanganan covid-19 menurut undang-undang Nomor 6 tahun 2018?

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Kegunaan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Kegunaan secara teoritis

Kegunaan secara teoritis merupakan manfaat penelitian yang berupa konsep, di mana konsep-konsep tersebut memerlukan kajian lebih

²³ Riris Kathrin, "Relasi Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19", *Jurnal PUSLIT BKD*, Volume XII, Nomor 5, Tahun 2020, 28.

lanjut untuk dikembangkan secara tidak langsung.²⁴ Kegunaan secara teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan, khususnya bagi ilmu ketatanegaraan Indonesia dalam hukum positif dan politik hukum perundang-undangan di Indonesia.

2. Kegunaan secara praktis

Kegunaan secara praktis adalah manfaat penelitian yang tidak kita lakukan namun memberikan manfaat dalam kehidupan sehari-hari secara langsung, manfaat ini berhubungan erat dengan kegunaan suatu penelitian untuk memenuhi kebutuhan pokok manusia, baik secara jasmani maupun rohani.²⁵

G. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalah pahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan beberapa istilah dalam judul skripsi. Skripsi ini berjudul “Analisis Fikih Siyasa Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Hal Penanganan Covid-19 Menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.” Definisi operasional yang perlu di jelaskan penulis yaitu sebagai berikut:

²⁴ Andi Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011), 158.

²⁵ Ibid., 159.

1. Fikih Siyasah

Fikih Siyasah adalah ilmu yang mempelajari hukum islam yang mengatur mengenai pengaturan kepentingan negara, peraturan negara, bentuk negara serta kebijaksanaan oleh pemegang kekuasaan yang bersumber pada syariat islam (al-Qur'an dan Sunnah) yang bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan umat manusia.²⁶ Dalam penelitian ini penulis menggunakan teori *Siyasah Dusturiah*, Fikih Siyasah dusturiah adalah Siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintahan dan batasan kekuasaannya.²⁷

2. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018

Disebutkan dalam pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Selanjutnya disebutkan dalam bunyi penjelasan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah bahwa kewenangan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

²⁶ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: Uin Sunan Ampel Surabaya, 2014), 16

²⁷ J. Suyuthi Palungan, *Fikih Siyasah Ajaran, dan Pemikiran* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 43.

Dengan demikian kewenangan pemerintah daerah adalah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, kewenangan ini mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan.²⁸

Kewenangan pemerintah daerah yang dimaksud pada penelitian ini adalah kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan pada masa pandemi covid-19. Undang-undang No. 6 Tahun 2018 pasal 83 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah memiliki kewenangan pengawasan terhadap kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan di daerah. Disamping itu, pemerintah pusat dan daerah memiliki tanggungjawab bersama-sama dalam melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan.

3. Corona Virus Disease (covid-19)

Covid-19 adalah penyakit menular yang disebabkan oleh penyakit infeksi saluran pernapasan, tingkat penularan virus ini sangatlah tinggi karena dapat menempel dengan lama yang mana dapat menyebabkan kematian sebagian besar yang akan mengalami virus corona ini akan mengalami gejala ringan yaitu flu, demam, batuk kering dan kelelahan hingga gejala sedang yaitu sakit kepala, rasa tidak nyaman, sesak nafas,

²⁸ UU No. 22 Tahun 1999

seseorang yang terinfeksi dari pandemi covid-19 ini menyebar melalui tetesan kecil dari hidung atau mulut pada saat batuk atau bersin.²⁹

4. Undang-undang No. 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan

Kekarantinaan kesehatan dalam pasal 1 angka 1 Undang-undang Kekarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan atau factor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Selain itu juga disebutkan dalam Keputusan Menteri Kesehatan No. 612/MENKES/SK/V/2010 tentang Pedoman Penyelenggaraan Karantina Kesehatan Pada Penanggulangan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang Meresahkan Dunia bahwa karantina kesehatan adalah semua kegiatan di pintu masuk yang terdiri dari surveilans epidemiologi faktor resiko, intervensi rutin dan respon terhadap KLB (Kejadian Luar Biasa) dan kegiatan diluar pintu masuk yang terdiri dari pengkarantinaan rumah, pengkarantinaan wilayah, pengkarantinaan rumah sakit, dan pembatasan sosial berskala besar dalam rangka pencegahan penyebaran penyakit yang berpotensi KLB, wabah yang mengakibatkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

²⁹ Promkes Kementerian Kesehatan RI dan Perhimpunan Dokter Paru Indonesia, <http://stpneumonia.id/informasi-tentang-virus-corona-novelcoronavirus/>.

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan normatif/library research dan metode penelitian ini menggunakan kualitatif, penelitian normatif ialah suatu penelitian yang objek kajiannya meliputi norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, doktrin serta yurisprudensi.³⁰

2. Data yang dikumpulkan

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan skripsi, diantaranya sebagai berikut:

- a. Permasalahan terkait kewenangan pemerintah daerah
- b. Urusan pemerintah daerah tingkat provinsi
- c. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah
- d. Pembagian urusan pemerintah daerah
- e. Penanganan covid-19

3. Sumber Data

- a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah data yang di peroleh dari sumber-sumber primer yakni sumber asli dari informasi atau data, yang berkaitan dengan hukum tata negara baik menurut hukum positif maupun

³⁰ Amiruddin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 119.

menurut islam, bahan-bahan yang mengikat terdiri dari Undang-Undang, norma, atau kaedah dasar yaitu:

- 1) Berupa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah
- 2) Berupa Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber lain yang diambil dari buku-buku atau kitab-kitab yang berkaitan dengan penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara studi perpustakaan (*library research*) yang dilakukan oleh penelitian ini dengan menghimpun informasi melalui bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, artikel, jurnal, pembacaan dokumen dan buku literatur terkait, serta hukum lainnya.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan melakukan pendekatan permasalahan terkait kewenangan pemerintah daerah dalam penanganan covid-19 dan dianalisis dengan metode penelitian deskriptif analisis. Deskriptif analisis adalah metode penelitian yang dilakukan untuk memperoleh pemahaman secara

menyeluruh dan mendalam dengan cara menyusun dan menjelaskan data secara sistematis.³¹

Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan pola pikir deduktif yaitu menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya dihubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus yang dimulai dari pembentukan teori, menganalisis, menafsirkan dan menarik kesimpulan yang ada di lapangan lalu di bentuk dalam bangunan teori.³²

Dalam hal ini penulis mengemukakan teori-teori yang bersifat umum terkait kewenangan pemerintah daerah dalam hal penanganan covid-19 menurut Undang-undang Keekarantinaan Kesehatan sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan pemda dalam membuat aturan karantina kesehatan menuai pro dan kontra dalam penerapannya, yang kemudian dianalisis untuk disimpulkan secara khusus dengan menggunakan perspektif fiqh siyāsah

I. Sistematika Pembahasan

Guna memberikan batasan dan gambaran yang jelas dalam penulisan skripsi yang terbagi menjadi beberapa bagian yang terdiri atas 5 (lima) bab, adapun susunan sistematika penulis ini sebagai berikut:

Bab pertama, berisi pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian

³¹ Nasution, *Metode Research* (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), 24.

³² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2005), 280.

yang terdiri atas: jenis penelitian, data yang dikumpulkan, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengelolaan data, dan teknik analisis data dan rangkaian dalam sistematika pembahasan.

Bab kedua, tentang landaan teori Fikih Siyasah yang memuat definisi ruang lingkup Fikih Siyasah dusturyah.

Bab ketiga, berisi penjelasan tentang kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam Undang-undang No. 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan.

Bab keempat membahas analisis Fikih Siyasah terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam hal penanganan covid-19 Undang-undang No. 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan.

Bab kelima, yaitu penutup berisi kesimpulan dan saran, bab ini merupakan bab akhir dari penelitian yang berisi kesimpulan dari berbagai uraian yang telah di bahas yang memuat rumusan singkat sebagai jawaban atas permasalahan yang telah disebutkan dalam skripsi.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

TEORI TENTANG FIKIH SIYASAH DUSTURIYAH

A. Pengertian Fikih Siyasah

Kata Fikih Siyasah terdiri dari Bahasa arab yakni Fikih dan Siyasah yang mempunyai pengertian masing-masing dari segi Bahasa dan istilah, kata Fikih berasal dari kata fuqaha yang artinya mengerti dan memahami. Secara etimologis Fikih adalah paham yang mendalam terhadap maksud perkataan dan perbuatan seseorang.³³ Pengertian Fikih menurut para ulama yaitu:

1. Menurut ulama syara' Fikih adalah pengetahuan tentang hukum-hukum sesuai dengan syara' mengenai amal dan perbuatan yang di peroleh dari dalil-dalil yang terperinci atau hukum tertentu yang diambil dari alqura'an dan Sunnah.³⁴
2. Menurut Ibnu Khaldun adalah ilmu yang menerangkan hukum-hukum Allah terhadap perbuatan mukallaf, baik wajib, ibadah, nadhab karahah, dan hadhar. Hukum-hukum itu di terima oleh Allah dan kitabullah, sunnatu al-Rasul dan dalil-dalil yang di tegakkan.
3. Menurut syekh Muhammad Abdu al-Salam al-Qabbany seorang ulama Aal-Azhar yang bermahzab salafi mengatakan Fikih adalah suatu ilmu

³³J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014), 23.

³⁴ J Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: PT Raja Grafindo 1997), 22.

yang menerangkan segala hukum yang di petik dari dalil-dalil tafsih (Sunnah, ijma', qiyas dan ayat).³⁵

Dalam pengertian diatas maka dapat di tarik kesimpulan bahwa Fikih adalah ilmu yang menerangkan hukum sesuai dengan syara' terhadap ucapan dan perbuatan mukallaf yang di peroleh dari dalil-dalil tafsih yang terperinci atau dari alqur'an dan sunnah.

Kata "*Siyasah*" yang berasal dari kata sasa yang berarti mengatur, mengurus, dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijaksanaan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *Siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis.³⁶ Secara terminologi siyasah yang berarti:

- a. Ilmu pemerintahan yang berguna untuk mengendalikan tugas kenegaraan diperlukannya undang-undang untuk kemaslahatan umat atau memelihara ketertiban dan warga negara.³⁷
- b. Hukum-hukum syara' yang berkaitan dengan penunaian amanah dalam kekayaan dan kekuasaan (negara) serta penegakan hukum yang adil baik dengan hak-hak manusia maupun hak-hak allah swt.³⁸
- c. Peraturan perundangan yang diciptakan untuk memelihara kemaslahatan dan ketertiban serta mengatur keadaan. Menurut Ibnu

³⁵ Teuku Muhammad Hasbi Ash Al-shiddieqy, *Hukum-Hukum Fiqh Islam* (Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 1997), 1.

³⁶ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 3.

³⁷ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014), 5.

³⁸ Rapung Samudin, *Fiqh Demokrasi* (Jakarta: Gozian Press, 2013), 49.

Taimiyah siyasah sebagai ilmu yang dapat mencegah kerusakan didunia.³⁹

Maka di Tarik kesimpulan yaitu Fikih Siyasah adalah ilmu yang mempelajari mengenai aturan dalam tata cara bernegara dan bermasyarakat untuk memelihara kemaslahatan dan ketertiban melalui segala bentuk aturan hukum yang adil dan baik dengan hak-hak manusia maupun hak-hak Allah SWT.⁴⁰

Fikih Siyasah menurut Djazuli Fikih membahas mengenai hubungan antara rakyat dan pemimpin negara sebagai penguasa yang konkret dalam ruang lingkup negara tersebut, atau hubungan antara negara dengan kebijakan-kebijakan ekonominya secara nasional maupun internasional.⁴¹

B. Ruang Lingkup Fikih Siyasah

Ruang lingkup pembahasan Fikih Siyasah mendapati banyak sekali perbedaan pendapat di kalangan para ulama' dalam menentukan ruang lingkup kajian fikih siyasah. Menurut Imam al-mawardi dalam buku al-Ahkam as-Sulthoniyah membagi Fikih Siyasah sebagai berikut:⁴²

- a. *Siyasah Dusturiyyah* (peraturan perundan-undangan)
- b. *Siyasah Maliyyah* (ekonomi dan moneter)
- c. *Siyasah Qada'iyah* (peradilan)

³⁹ Ibid., 50.

⁴⁰ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam...*, 27.

⁴¹ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah fiqh: Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), 147.

⁴² Ali Bin Muhammad Al Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthoniyah Wa Al-Wilayat Al-Diniyah* (Beirut: Dar al-kutub al-alamiyah, 2006), 4.

- d. *Siyasah Harbiyyah* (hukum perangan)
- e. *Siyasah Idariyyah* (administrasi negara)

Tidak jauh berbeda dengan pendapat Ibnu Taimiyyah yang di jelaskan dalam buku M. Iqbal yaitu sebagai berikut :⁴³

- a. *Siyasah Qadlaiyyah* (politik peradilan)
- b. *Siyasah Idariyyah* (politik administrasi)
- c. *Siyasah Maliyyah* (politik keuangan)
- d. *Siyasah Dauliyyah siyasah Kharajiyyah* (politik hubungan internasional).

Menurut Abdul Wahhab Khallaf mempersepitnya menjadi tiga bidang kajian saja, yaitu :⁴⁴

- a. *Siyasah Qadlaiyyah*
- b. *Siyasah Dauliyyah*
- c. *Siyasah Maliyyah*

Sedangkan T.M Hasbi salah satu dari ulama terkemuka di Indonesia membagi Fikih Siyasah menjadi delapan bidang beserta penerangannya yaitu :⁴⁵

- a. *Siyasah Dusturiyah syar'iyah*: kebijaksanaan tentang peraturan perundang-undangan.
- b. *Siyasah tasri'iyah syar'iyah*: kebijaksanaan tentang penetapan hukum.

⁴³ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam...*, 13.

⁴⁴ Abdul Wahab Khaallaf, *Al-Siyasah Syar'iyah* (Dar Al-anshor: Qahirat, 1997), 5.

⁴⁵ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2017), 30.

- c. *Siyasah Qadlaiyyah syar'iyah*: kebijaksanaan tentang peradilan.
- d. *Siyasah Maliyyah syar'iyah*: kebijaksanaan ekonomi dan moneter.
- e. *Siyasah Idariyyah syar'iyah*: kebijaksanaan administrasi negara.
- f. *Siyasah Dauliyyah/siyasah kharajiyah syar'iyah*: kebijaksanaan hubungan luar negeri.
- g. *Siyasah Tanfidziyah syar'iyah*: politik pelaksanaan undang-undang
- h. *Siyasah Harbiyah syar'iyah*: politik peperangan.

Secara garis besar ruang lingkup Fikih Siyasah atau hukum tata negara islam adalah peraturan perundang-undangan negara sebagai pedoman dan landasan idil dalam mewujudkan kemaslahatan umat dan mengatur hubungan antara rakyat dan penguasa serta hak dan kewajiban masing-masing dalam usaha mencapai tujuan negara.⁴⁶

C. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Secara Bahasa *Siyasah* berasal dari kata sasa yang berarti mengurus, mengatur dan memerintah atau pemerintahan, politik dan pembuatan kebijakan. Pengertian secara kebahasaan ini mengisyaratkan bahwa tujuan *Siyasah* adalah mengatur dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai sesuatu.⁴⁷ Menurut Abdul Wahhab Khallaf bahwa siyasah adalah pengaturan perundang-undangan yang di ciptakan untuk memelihara ketertiban dan kemaslahatan.⁴⁸

⁴⁶ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara Islam...*, 7.

⁴⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh siyasah, Konsektualisasi...*, 3.

⁴⁸ Ibid., 4.

Secara Bahasa Dusturiyah berasal dari Bahasa Persia dusturi, artinya adalah seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang agama maupun politik. Dalam perkembangannya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam Bahasa arab, kata dusturiyah berkembang perngertiannya menjadi asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, dusturiyah berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik yang tertulis (konstitusi) maupun tidak tertulis (konvensi).⁴⁹ Bila di simpulkan kata dusturiyah adalah suatu norma aturan peraturan perundang-undangan yang mendasar yang dijadikan landasan utama dalam semua aturan dalam hal bernegara agar sejalan dengan nilai-nilai syariat.

Siyasah dusturiyah merupakan bagian Fikih Siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara secara umum. Dibagian ini juga membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahinya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupaka pilar penting dalam perundang-undangan tersebut. Kajian ini juga membahas konsep negara hukum dalam siyasah dan hubungan timbal balik antara pemerintah dan warga negara serta hak-hak warga negara yang wajib dilindungi.⁵⁰

⁴⁹ Ibid., 154.

⁵⁰ Ibid., 177.

Dalam pembahasan siyasah dusturiyah merupakan hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain, serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam siyasah dusturiyah biasanya di batasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.⁵¹

D. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks, Fiqh Siyasah dusturiyah dapat dibagi menjadi 4 bidang:

1. Bidang siyasah tasri'iyah termasuk di dalamnya persoalan ahl al-hall wa al'aqd, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan nonmuslim didalam satu negara, seperti undang-undang dasar, undang-undang. Peraturan daerah, peraturan pelaksanaan dan lain-lain.
2. Bidang siyasah tanfidhiyah, termasuk didalamnya persoalan bai'ah wuzarah, waliy al-ahdi, imamah dan ummat islam diperintahkan agar mentaati ulil amri atau pemimpin suatu negara bahwa lembaga eksekutif ini mentaati allah dan rasulnya serta menghindari dosa dan pelanggaran.

⁵¹ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah, Implementasi kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2013), 47.

3. Bidang siyasah qadha'iyah, termasuk didalamnya masalah-masalah wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan pidana maupun perdata.
4. Bidang siyasah idariyah, termasuk didalamnya masalah-masalah administrative dan kepegawaian.⁵²

Ada tiga tugas penting negara untuk merealisasikan dengan tujuan menciptakan kemaslahatan ummat yaitu:

1. *Pertama*, Al-sulthah al-tasri'iyah tugas menciptakan undang-undang yang sesuai dengan ajaran islam. Yaitu Negara memiliki kekuasaan legislatif. Negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogy dan inferensi atas nash-nash Al-Qu'an dan Hadis.
2. *Kedua*, Al-sulthah al-tanfidziyyah tugas melaksanakan undang-undang, negara memiliki kekuasaan eksekutif. Negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan. Dalam hal ini negara melakukan kebijaksanaan baik yang berhubungan dengan urusan dalam negeri maupun yang menyangkut dengan hubungan antar negara (hubungan internasional).⁵³
3. *Ketiga*, Al-sulthah al-qadha'iyah mempertahankan hukum dan perundang-undangan, negara memiliki kekuasaan yudikatif. Dalam sejarah islam kekuasaan lembaga ini meliputi wilayah al-hisbah

⁵² Ibid., 47.

⁵³ Ibid., 163.

(lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti, penipuan dalam bisnis dan kecurangan), wilayah al-qadh (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-perkara sesama warganya, baik perdata maupun pidana), dan wilayah al-mazalim (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara yang melanggar hak rakyat salah satunya adalah pembuatan kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.⁵⁴

E. Pemerintah Daerah dalam Siyasa Dusturiyah

Struktur pemerintahan yang terdapat dalam pemerintahan islam menurut ijma'sahabat dan qiyas terdapat sembilan bagian yaitu sebagai berikut:

1. Imam adalah orang yang mewakili umat dalam menerapkan hukum-hukum syara' dan kekuasaan serta urusan pemerintahan.
2. Mu'awin Tafwid (wakil imam bidang pemerintahan) adalah seorang pembantu yang diangkat oleh imam agar dia bersama-sama memikul tanggung jawab pemerintahan dan kekuasaan dan seorang imam akan menyerahkan urusan urusan negara dengan pendapatnya yang menggunakan ijtihad berdasarkan hukun-hukum syara'.
3. Mu'awin adalah masalah yang dimubahkan, sehingga seorang imam diperbolehkan untuk mengangkat mu'awinnya untuk membantunya

⁵⁴ Ridwa HR, *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 273.

dalam seluruh tanggung jawab dan tugas yang menyangkut dengan masalah pemerintahan.

4. Mu'awin Tanfiz (tata usaha negara) adalah pembantuan yang diangkat oleh seorang imam membantu dalam masalah operasional dan menyertai imam dalam melaksanakan tugas-tugasnya
5. Amir Jihad (panglima perang) adalah orang yang diangkat oleh imam untuk menjadi seorang pemimpin yang berhubungan dengan urusan luar negeri, militer, keamanan dalam negeri dan perindustrian, bertugas untuk mengatur dan memimpin.
6. Wullat (pimpinan daerah tingkat I dan II) adalah atau biasa disebut dengan sebutan wali adalah orang yang diangkat oleh khalifah untuk menjadi pejabat pemerintahan disuatu daerah tertentu serta menjadi pimpinan di daerah tersebut (Abdul Qoddim Zallum,2002:209). Adapun negeri yang di pimpin oleh khilafah Islamiyah bisa di klasifikasikan menjadi beberapa bagian yang di sebut wilayah (setingkat provinsi). Setiap wilayah di bagi lagi menjadi beberapa bagian yang di sebut imalah (setingkat kabupaten). Orang yang memimpin wilayah di sebut wali, sedangkan orang yang memimpin imalah di sebut amil atau hakim
7. Qadhi atau qadha (hakim atau lembaga peradilan) adalah lembaga yang bertugas untuk menyampaikan keputusan hukum yang sifatnya mengikat yang bertugas menyelesaikan perselisihan yang terjadi antara

warga masyarakat dengan aparat pemerintahan, baik pegawai negeri, imam dan pejabat pemerintahan.

8. Jihad Idari (jabatan administrasi umum) adalah penanganan urusan negara serta kepentingan rakyat diatur oleh suatu department atau unit-unit yang didirikan untuk menjalankan urusan negara serta memenuhi kepentingan rakyat tersebut, akan diangkat kepala jawatan pada masing-masing departemen yang mengurusinya termasuk bertanggung jawab secara langsung terhadap jawatannya,
9. Majlis Ummat adalah yang terdiri dari orang-orang yang mewakili aspirasi kaum muslim agar menjadi pertimbangan imam dan tempat imam meminta masukan dalam urusan-urusan kaum muslimin, merekalah yang mewakili kaum umat dalam muhasabah (control dan koreksi) terhadap pejabat pemerintahan, anggota majelis umat dipilih melalui pemilihan umum, bukan dengan petunjuk atau pengangkatan mereka adalah mewakili semua rakyat dalam menyampaikan pendapat mereka, sedangkan seorang wakil itu hakikatnya hanya akan dipilih oleh orang yang mewakilkan.⁵⁵

Mengenai pembahasan skripsi ini ialah termasuk tentang Amir dalam Fikih Siyasa yaitu menurut Bahasa yang berarti “keamiran” yaitu “pemerintahan” imarah merupakan sebutan untuk jabatan amir dalam suatu negara kecil yang berdaulat.⁵⁶ Pengertian imarah menurut istilah yaitu,

⁵⁵ Oksep Adhayanto, “Khilafah dalam System Pemerintahan Islam”, *Jurnal Ilmu Politik dan Ilmu Pemerintahan*, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2011, 94-96.

⁵⁶ Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 27.

kepemimpinan, keimanan, pemerintahan atau julukan untuk jabatan amir dalam suatu negara kecil yang berdaulat untuk melaksanakan pemerintahannya oleh seorang amir.⁵⁷

Dalam pemerintahan Islam, pada masa rasul, dan para sahabat, penguasa daerah disebut Amir (pemerintah, gubernur, pekerja). Selama pemerintahan Islam di Madinah disebut Amir, yaitu *Amir al-jaisy* atau *Amir al-jund*. Dalam masa Dinasti Umayyah gelar amir digunakan untuk penguasa daerah provinsi yang disebut wali (pemerintah, hakim, penguasa).

Pada masa pemerintahan Dinasti Abbasiyah terjadi pergulakan kekuasaan dengan kaum romawi, yang pada akhirnya terjadi perubahan istilah seorang Amir atau penguasa daerah, yang pada mulanya sebutan untuk seorang gubernur, yang berubah menjadi seorang wakil kepala daerah secara khususnya wakil gubernur/wakil bupati/wakil wali kota untuk pemerintahan di Indonesia saat ini.⁵⁸

Mengenai tugas/kewajiban seorang imarah/pemimpin terhadap daerah dan rakyat yang dipimpinnya dengan dikemukakan oleh “Jurnal Ulumuna” menurut Fawaizul Umam dan kawan-kawan yaitu:

- a) Memelihara negeri dan rakyatnya yaitu:
 - 1) Memperkuat pertahanan negeri dengan melengkapi senjata, dan pagar batas teritorial yang kuat;

⁵⁷ Ibid., 35

⁵⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasa...*, 112.

- 2) Mengawasi dinamika pasar agar tidak terjadi instabilitas ekonomi, dan menindak tegas untuk para pengacau di pasar;
- 3) Mencegah terjadinya fitnah dan kriminalitas, seperti perampasan, perjudian, pencurian;
- 4) Mengangkat menteri atau pejabat negara, yang mempunyai syarat bijaksana, menguasai ilmu agama dan ilmu adat, laki-laki, merdeka, berani, tidak rakus akan harta, dan tidak khianat;
- 5) Menegakkan hukum syara' Allah SWT dan adat istiadat. Sultan/wakil daerah harus menjalankan hukum syara' dan hukum adat istiadat secara seimbang yang tidak untuk dipertentangkan.⁵⁹

Dalam masa pemerintahan Rasul dan Khulafa al-rasyidin seorang amir mempunyai tugas utama yaitu:

1. Sebagai pemimpin agama
2. Pengelola administrasi politik
3. Pengumpulan pajak

Seorang pemimpin yang dipegang tidak jauh dari perilaku terhadap tugas dan tanggung jawabnya, tanggung jawab merupakan bagian dari ajaran islam yang disebut mas'uliyah, jika manusia dapat menentramkan hati nuraninya, maka dia pasti bisa bertanggung jawab kepada lainnya. Bertanggung jawab adalah suatu perbuatan yang sangat penting di lakukan pada diri sendiri dalam sehari-hari, karena jika tidak adanya tanggung

⁵⁹ Fawaizul Umam, *Ulumuna Jurnal Studi Islam dan Masyarakat* (IAIN Mataram: NTB, 2005), 289.

jawab maka akan tidak karuan dan tidak jelas, dalam hal ini berdasarkan Al-Qur'an surat Al-Mudatsir ayat 38 yang berbunyi.

كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ

“Tiap-tiap diri bertanggung jawab atas apa yang telah di perbuatnya.” (Q.S Al-Mudatsir: 38)⁶⁰

Sebagai ummat muslim, kepemimpinan yang ideal adalah kepemimpinan yang sesuai dengan petunjuk al-Qur'an dan hadis Nabi sebagai sumber utama hukum islam yakni hadis yang berbunyi:

كُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ الْإِمَامُ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ رَاعٍ فِي أَهْلِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ فِي بَيْتِ زَوْجِهَا وَمَسْئُولَةٌ عَنْ رَعِيَّتِهَا وَالْخَادِمُ رَاعٍ فِي مَالِ سَيِّدِهِ وَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ قَالَ وَحَسِبْتُ أَنْ قَدْ قَالَ وَالرَّجُلُ رَاعٍ فِي مَالِ أَبِيهِ وَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

“Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap pemimpin akan di mintai pertanggung jawaban atas kepemimpinannya. Setiap kepala negara adalah pemimpin, dan dia bertanggung jawab atas kepemimpinannya (rakyatnya), seorang suami adalah pemimpin dan akan di mintai pertanggung jawaban atas keluarganya, seorang isteri adalah pemimpin dalam urusan rumah tangga suaminya, dan akan dimintai pertanggung jawaban atas urusan rumah tangganya, seorang pembantu adalah pemimpin dalam urusan hartanya dan akan di mintai pertanggung jawaban dalam urusan hartanya, dan akan di mintai pertanggung jawaban atas urusan tanggung jawabnya tersebut” Ibnu Umar berkata “ dan seorang laki-laki adalah pemimpin atas harta bapaknya dan akan di mintai pertanggung jawaban atasnya. Setiap kalian adalah pemimpin dan setiap pemimpin dimintai pertanggung jawaban atas yang dipimpinnya. (H.R. Bukhori).⁶¹

F. Teori Kewenangan Pemerintah

⁶⁰ Al-Qur'an, 74:38.

⁶¹ Abu 'Abdillah Muhammad ibn Isma'il al-Bukhori, *Sahih Al-Bukhori* (Beirut: Dar Ibn Katsir, 1407 H/1987 M). Juz. II H.848 Abu al-Husain Muslim ibn al-Haijaj al-Naisaburi. *Sahih Muslim* (Beirut: Dar Ihya' al-Turas al-Arabi, t.th) juz III H 1459

Berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, dalam hubungan hukum public maupun dalam hukum privat. Menurut Indroharto, ada tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan Undang-undang kewenangan yaitu sebagai berikut:

1. Atribusi adalah pelimpahan membuat peraturan atau wewenang untuk membuat keputusan yang bersumber dari Undang-undang dalam arti materil, dalam kewenangan melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli karena langsung dari perUndang-undangan (UUD 1945) maka atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki organ pemerintah.
2. Delegasi adalah sebagai penyerahan wewenang untuk membuat keputusan oleh pejabat pemerintahan (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain, dalam penyerahan yang dimaksud yaitu adanya perpindahan tanggung jawab yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi. Menurut F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek mengemukakan bahwa delegasi hanya dapat dilakukan apabila badan yang melimpahkan wewenang sudah mempunyai wewenang secara atributif kepada orang lain.⁶²
3. Mandat adalah suatu perintah kepada bawahan untuk melaksanakan wewenang mengambil keputusan. Pelimpahan ini bermaksud memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan

⁶² Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah* (Malang: SetaraPress, 2012), 62.

atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandate, tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap yang memberi mandate.⁶³ Menurut J.B.J.M mengatakan suatu perintah terhadap pegawai bawahan yang secara hirarkis untuk melaksanakan wewenang mengambil keputusan dan memberi petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang di perlukannya dan Mandan masih tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan mandataris.⁶⁴

Dalam konteks skripsi ini maka di tarik kesimpulan dalam kewenangan yang bersumber dari peraturan yaitu tentang kewenangan delegasi adalah sebagai penyerahan wewenang untuk membuat keputusan oleh pejabat pemerintah (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain dalam penyerahan yang di maksud yaitu adanya perpindahan tanggung jawab yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

⁶³ Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), 196.

⁶⁴ Ibid., 65.

BAB III

KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG KARANTINA KESEHATAN

A. Pemerintah Pusat

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republic. Didirikannya suatu negara adalah terbentuknya negara sebagai pemerintah pusat, pemerintah pusat sendiri membentuk daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, kedaulatan berada di pemerintah pusat, seluruh kebijakan yang di buat dan di dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian dari kebijakan nasional, perbedaanya terletak pada daya saing, potensi, inovasi, dan kreativitas daerah yang mampu mendukung pencapaian pembangunan nasional secara keseluruhan.⁶⁵

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia pengertian pemerintah pusat adalah penguasa yang bertugas di pusat, melingkungi seluruh pemerintah daerah. Pemerintahan pusat adalah seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan oleh daerah otonom.⁶⁶ Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, pemerintah pusat adalah presiden Republic Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republic Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden

⁶⁵ Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat Dan Daerah Menurut UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, vol.2 No.3, 2015, 484.

⁶⁶ Wikipedia, "Pemerintah Indonesia", https://id.wikipedia.org/wiki/pemerintah_indonesia, 11 Mei 2021.

dan menteri sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang dasar Negara Republic Indonesia Tahun 1945.

Adapun urusan pemerintahan yang dimiliki pemerintah pusat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, meliputi: Urusan pemerintahan secara absolut yaitu dimana urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiscal nasional serta keagamaan.

Urusan pemerintahan secara konkuren yaitu dimana urusan pemerintahan dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam hukum public, wewenang berkaitan dengan kekuasaan, kekuasaan tersebut memiliki makna sama dengan wewenang yang mana sama-sama dimiliki oleh eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang merupakan kekuasaan formal.

B. Kewenangan Pemerintah Pusat Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan

Istilah wewenang atau kewenangan di seajarkan dengan istilah belanda yaitu "*bevoegdheid*" yang artinya (wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang di perolehnya. Tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan dapat dilihat dari konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada lembaga Negara dan badan public dalam menjalankan

fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁶⁷

Dalam kebijakan lockdown baik di tingkat nasional maupun tingkat daerah merupakan kebijakan pemerintah pusat, kewenangan selain karantina wilayah yang menjadi domain pemerintah pusat yaitu kewenangan untuk melakukan pembatasan social berskala besar juga menjadi kewenangan atribusi pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat dalam pasal 10 Undang-undang No. 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan kembali di tegaskan yaitu:

1. Pemerintah pusat menetapkan dan mencabut kedaruratan kesehatan masyarakat.
2. Pemerintah pusat menetapkan dan mencabut penetapan pintu masuk dan/atau wilayah di dalam negeri yang terjangkau kedaruratan kesehatan masyarakat.
3. Sebelum menetapkan kedaruratan kesehatan masyarakat pemerintah pusat terlebih dahulu menetapkan jenis penyakit dan factor resiko yang dapat menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan dan pencabutan sebagaimana di maksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah.⁶⁸

⁶⁷ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia* (Yogyakarta: liberty, 1997), 154.

⁶⁸ UU No 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan

Kewenangan pemerintah pusat dalam pasal 11 Undang-undang No. 6 Tahun 2016 tentang karantina kesehatan di jelaskan bahwa “penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan pada kedaruratan kesehatan masyarakat di laksanakan oleh pemerintah pusat secara cepat dan tepat berdasarkan besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya dan teknik operasional dengan mempertimbangkan kedaulatan negara, keamanan, ekonomi, social, dan budaya.”⁶⁹

Kewenangan pemerintah pusat dalam pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan di jelaskan bahwa selama dalam karantina wilayah kebutuhan hidup dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.⁷⁰

C. Pemerintah Daerah

Pengertian pemerintah daerah Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, bahwa “pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Ibid

daerah otonom.⁷¹ Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat daerah yang merupakan bagian dari pemerintahan pusat.⁷²

Mengenai tata cara dan susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah di atur dalam pasal 18 Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pemberdayaan, pelayanan, peran masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan prinsip keadilan, demokrasi, pemerataan, dan kekhasan suatu daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷³

Negara Kesatuan Republic Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan dibagi lagi menjadi daerah kabupaten/kota yang mengatur sendiri urusan pemerintahannya, pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah oleh Undang-undang yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.⁷⁴ Pemerintah daerah mempunyai hak untuk menempatkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk melaksanakan tugas pembantuan dan melaksanakan otonomi, unsur penyelenggaraan pemerintah daerah terdiri dari Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat Daerah.

Dalam pasal ayat 1 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republic. Negara hanya satu pemerintah (pusat) yang

⁷¹ UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁷² Ibid

⁷³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya* (Malang: Sinar Grafika, 2017), 1.

⁷⁴ Ibid., 5.

mengatur daerah. Negara kesatuan yaitu memakai asas sentralisasi, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas pembantuan.⁷⁵

Asas Sentralisasi Merupakan suatu penyerahan kekuasaan dan juga pemusatan seluruh kewenangan pemerintahan yang secara penuh kepada pemerintah pusat. Asas Desentralisasi Merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat otonom yang diberi kewenangan melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.⁷⁶ Menurut Amraha Muslimin desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan atau golongan-golongan dalam masyarakat di daerah tertentu untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Asas Dekonsentrasi Merupakan pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak berpraktis menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk di laksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan.⁷⁷ Menurut joeniarto dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat atau pemerintah atasannya

⁷⁵ C.S.T Kansil, *Hukum Tata Negara Republic Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000), 91.

⁷⁶ Jazim Hamidi, *Hukum Peraturan Daerah Bermasalah* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011), 17.

⁷⁷ Ibid., 18.

kepada bawahannya dengan tujuan untuk menyelenggarakan urusannya yang terdapat di daerah.⁷⁸

Asas Tugas Pembantuan Merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan atau melaksanakan tugas tertentu pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam perspektif negara kesatuan, kedudukan pemerintah daerah mempunyai arti penting untuk menyelenggarakan fungsi utama pemerintahan, menurut Rasyid dalam Bambang Ariyanto ada tiga hal fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan, fungsi pengaturan dan fungsi-fungsi tersebut tidak akan berjalan maksimal apabila distribusi urusan-urusan pemerintahan tersentralisasi pada pemerintah pusat.⁷⁹

D. Kewenangan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan

Wewenang dan tanggung jawab memiliki pengertian yang sempit hingga dalam arti yang luas, pemberian tanggung jawab selalu dibarengi dengan kewenangan, dan tanggung jawab itu lebih besar dari pada wewenang itu sendiri. Menurut bagir manan wewenang dalam Bahasa hukum tidak sama

⁷⁸ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI* (Bandung: Nusa Media, 2014), 39.

⁷⁹ Bambang Ariyanto, "Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum, Edisi Khusus*, Oktober, 2020, 41.

dengan kekuasaan, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, dalam hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban.⁸⁰

Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan menjelaskan yaitu mengatur terkait tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hak dan kewajiban, darurat kesehatan masyarakat, penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan di pintu masuk, penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan di wilayah, dokumen karantina kesehatan, sumberdaya karantina kesehatan, informasi karantina kesehatan, pembinaan dan pengawasan penyidikan serta ketentuan pidana.⁸¹

Dalam hal kewenangan pemerintah daerah yang terdapat pada Undang-Undang karantina kesehatan meliputi:

1. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 dalam pasal 4 menetapkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau factor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan karantina kesehatan.⁸²
2. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 pasal 6 pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab yang sama yaitu bertanggung jawab terhadap ketersediaan sumber daya yang di perlukan misal, tenaga kesehatan yang memadai, menyediakan fasilitas kesehatan yang bermutu serta tenaga kesehatan yang berkualitas.

⁸⁰ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press. 2004), 59-60.

⁸¹ UU No 6 Tahun 2018 Tentang Karantina kesehatan.

⁸² Ibid

E. Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina kesehatan

Upaya mengenai percepatan penanganan wabah penyakit covid-19 ini yaitu salah satunya berupa tindakan karantina yang di atur dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan yang berisi bahwa kekarantinaan adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau factor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.⁸³ Dan juga cara efektif guna meminimalisir dampak dari suatu bencana seperti wabah penyakit covid-19 ini.

Dalam rangka percepatan penanganan corona virus-19 pemerintah juga telah menetapkan kebijakan yang tertuang dalam peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 yaitu tentang pembatasan social berskala besar (PSBB) dan ke tahap akhir yaitu darurat sipil. Darurat sipil dalam perpu nomor 23 Tahun 1959 tentang akhir penanganan wabah penyakit, yang memiliki orientasi penanganan ketertiban dan keamanan hukum dalam konteks darurat keadaan perang yang di lakukan oleh aparat keamanan dimana penanganannya memiliki orientasi represif.⁸⁴

Mengenai penetapan mekanisme penanganan wabah penyakit covid-19 yang merupakan kewenangan pemerintah pusat yang di pertegas kembali pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan yang

⁸³ Ibid

⁸⁴ Perpu No 23 Tahun 1959 Tentang Keadaan Bahaya.

menyatakan bahwa pemerintah pusat bertanggung jawab menyelenggarakan kekarantinaan kesehatan dan dapat melibatkan pemerintah daerah.

Pada penanganan wabah penyakit covid-19 ini dapat di analisa mengenai urusan pemerintahan konkuren yang di bagi menjadi dua hal yaitu urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang mana telah di pertegas melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, namun pemerintah daerah hanya sebagai sub-ordinat dalam pelaksanaan penanganan wabah penyakit covid-19 ini.⁸⁵

Dalam penanganan dampak wabah penyakit covid-19 pemerintah mengambil beberapa kebijakan-kebijakan di antaranya:

1. Undang-undang No.6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan, yang mengatur tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melindungi masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan
2. Peraturan pemerintah No.21 Tahun 2020 tentang pembatasan social berskala besar (PSBB) dalam rangka percepatan penanganan wabah penyakit covid-19 yang mengatur pelaksanaan pembatasan social berskala besar yang ditetapkan oleh menteri kesehatan yang dapat melibatkan pemerintah daerah berdasarkan persetujuan menteri kesehatan.

⁸⁵ Pasal 4 *juncto* pasal 5 ayat (2) UU No 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan

3. Peraturan menteri keuangan Republik Indonesia Nomor 23/pmk.03/2020 tentang insentif terdampak wabah virus corona
4. Kebijakan sebagai wujud bantuan kepada masyarakat seperti keringanan biaya listrik, keringanan kredit, dan anggaran Rp.405,1 triliun dimana untuk memenuhi kebutuhan di tengah wabah covid-19 melalui anggaran pendapatan belanja negara 2020.
5. Peraturan otoritas jasa keuangan Republik Indonesia Nomor 11/Pojk.03/2020 tentang stimulus perekonomian nasional sebagai kebijakan countercyclical dampak penyebaran corona virus dease 2019.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB IV

ANALISIS FIKIH SIYASAH TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM HAL PENANGANAN COVID-19 MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2018 TENTANG KEKARANTINAAN KESEHATAN

A. Analisis Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal Penanganan Covid-19 Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan

Menganalisis dari paparan yang diatas bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah menimbulkan tarik ulur kepentingan, yang mana kedua satuan pemerintahan tersebut telah menyebabkan masing-masing daerah meyusun kebijakan sepihak dan juga mengambil tindakan sendiri, bentuk Tarik ulur tersebut terlihat jelas di lapangan bahwa pemerintah daerah terlebih dahulu mengambil langkah antisipasi dan penanganan covid-19, misal kebijakan *lockdown* local yang di ambil oleh bupati tegal sejak 23 maret 2020 dengan cara menutup akses masuk kota dengan *beton movable concret barrier* (MBC).

Sedangkan di satu sisi pemerintah pusat telah mengeluarkan peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang pembatasan social berskala besar (PSBB). Yang menjadi rujukan daripada penerapan PP tersebut adalah Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan yang mana dalam PP PSBB pembatasan yang diatur sedikitnya meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.

Jika menengok kebelakang, penerbitan PP tersebut tampaknya merupakan respon terhadap situasi yang berkembang pada tahap awal pandemi di Indonesia. Di satu sisi, pengaturan tersebut tampaknya mengakhiri kontroversi dan tanggapan atas kritik atas efektivitas himbauan pemerintah untuk tinggal di rumah, kebijakan yang tidak memiliki dasar hukum dan sanksi yang jelas. Di sisi lain, PP tersebut juga dimaksudkan untuk membatasi kebijakan sepihak yang diambil beberapa pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan penyebaran COVID19. Sebagai contoh, Pemerintah Kota Tegal dan Pemerintah Kota Surakarta telah memberlakukan pembatasan lokal (*local teritorial isolation*) di wilayah mereka.

Berdasarkan hal tersebut, nampak jelas terlihat bahwa telah terjadi tumpang tindih kebijakan terhadap regulasi yang mengatur keterkaitan karantina di Indonesia. Terlebih dalam undang-undang Keekarantiaan Kesehatan sebagaimana pasal 4 yang menyebutkan bahwa "*pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau factor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan*" tidak menyebutkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, UU hanya menyebutkan bahwa kedua pemerintahan saling mengisi dan bertanggung jawab bersama. Akibatnya terjadi ketidakjelasan kebijakan yang berlaku antara pusat dan daerah.

Keberadaan PP No. 21 Tahun 2020 diharapkan mampu menjadi regulasi yang menjembatani antara pemerintah pusat dan daerah terkait

wewenang untuk melaksanakan karantina wilayah, namun implementasinya kewenangan yang masih dipegang oleh Pemerintah Pusat hanyalah kewenangan untuk menetapkan status PSBB, sementara keputusan untuk memulai, memperpanjang, atau menyudahi PSBB diserahkan kepada Pemda.

Secara teori, kebijakan desentralisasi PSBB tampaknya merupakan skenario yang ideal untuk mengatasi efek samping dari pandemi ini. Namun, dalam implementasinya setidaknya ada dua masalah utama dalam implementasi kebijakan, yakni masalah sinkronisasi kebijakan lintas daerah, terutama yang berada di episentrum pandemi COVID-19. Di sisi lain, sinkronisasi kebijakan pemerintah pusat dan daerah menjadi kendala karena adanya perbedaan pendapat dan sikap dalam teknis pelaksanaan PSBB.

Mengulas kembali bahwa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah berdasarkan undang-undang No 23 Tahun 2014 kewenangan pemerintahan daerah yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dengan system Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang di serahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasar atas asas tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaanya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/wali kota, dibiayai oleh APBN.

Kebijakan pelaksanaan PSBB sangat bergantung pada musyawarah masing-masing kepala daerah. Pada kenyataannya, keputusan pemerintah daerah tidak semata-mata didasarkan pada pertimbangan epidemiologis. Pertimbangan yang lebih penting adalah kemampuan keuangan daerah untuk menerapkan jaring pengaman sosial, terutama untuk memastikan bahwa kebutuhan dasar masyarakat terpenuhi. Sebagaimana pasal 6 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 yang menyebutkan bahwa Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap ketersediaan sumber daya yang di perlukan dalam penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan.

Pemda harus menyediakan fasilitas kesehatan dalam penyelenggaraan karantina kesehatan, pengawasan terhadap kegiatan dan ketersediaan sumber daya yang di perlukan, hak dan kewajiban, darurat kesehatan masyarakat, penyelenggaraan karantina kesehatan di pintu masuk, penyelenggaraan karantina kesehatan di wilayah, sumber daya kekarantinaan kesehatan, informasi kekarantinaan kesehatan, pembinaan dan pengawasan, penyelidikan serta ketentuan pidana dan dokumen karantina kesehatan.

Pelimpahan kewenangan kepada daerah untuk menangani pandemi covid-19 sebenarnya tidak sepenuhnya benar. Prinsip desentralisasi di Indonesia bukanlah pemisahan kekuasaan, tetapi pembagian kekuasaan. Kewenangan daerah dibatasi oleh (i) batas-batas administratif wilayahnya, dan (ii) kewenangan pemerintah pusat sebagai kekuasaan tertinggi negara kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, pandemi COVID-19 telah

menyebar melampaui batas-batas pemerintah daerah dan wilayah administrasi.

Belajar dari pengalaman penerapan kebijakan PSBB di berbagai daerah selama masa pandemi, perlu dihidupkan kembali di bawah tanggung jawab penuh pemerintah pusat. Hal ini diperlukan untuk memastikan konsistensi kebijakan yang diterapkan di tingkat nasional agar prosesnya dapat berjalan lebih efektif. Selain itu, Undang-undang Karantina Kesehatan Nomor 6 Tahun 2018 yang mendasari PSBB menunjukkan bahwa penyelenggaraan penanggulangan kedaruratan kesehatan masyarakat menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Hal ini disebutkan dalam pasal 11 ayat (1) bahwa penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan pada kedaruratan kesehatan masyarakat di laksanakan oleh pemerintah pusat secara cepat dan tepat berdasarkan besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya teknik operasional dengan mempertimbangkan kedaulatan negara, keamanan, ekonomi, dan budaya.

Kekarantinaan dalam hukum berupa pembinaan meliputi pengelolaan sumber daya manusia, peningkatan sumber daya manusia, pengembangan, penelitian, dan pendekatan penanggulangan. Peraturan terkait penanganan corona virus (covid-19) yaitu diantaranya meliputi:

1. Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas system keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease 2019 dalam rangka

menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional atau stabilitas system keuangan.

2. Keputusan presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang perubahan atas keputusan presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang gugus tugas percepatan penanganan corona virus disease 2019 (covid-19)
3. Keputusan presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat corona virus disease 2019
4. Keputusan menteri kesehatan Nomor 612/MENKES/SK/V/2020 tentang pedoman penyelenggaraan karantina kesehatan pada penanggulangan kedaruratan kesehatan masyarakat.

B. Analisis Fikih Siyasah Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Hal Penanganan Covid-19

Fikih siyasah merupakan ilmu yang mempelajari segala bentuk aturan yang ada terkait kenegaraan berdasarkan aturan-aturan yang bertujuan untuk mencapai suatu kemaslahatan. Dalam pandangan Djazuli, fikih siyasah membahas mengenai hubungan antara rakyat dan pemimpin negara sebagai penguasa yang konkret dalam ruang lingkup negara tersebut, atau hubungan antara negara dengan kebijakan-kebijakan ekonominya secara nasional maupun internasional.⁸⁶

Ruang lingkup fikih siyasah sangatlah luas yang terdiri dari beberapa bidang, namun dalam pembahasan ini fikih siyasah yang digunakan untuk menganalisis permasalahan kewenangan daerah ialah fikih siyasah dusturiyah.

⁸⁶ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta: Kencana, 2017), 30.

Siyasah dusturiyah merupakan bagian dari fikih siyasah yang berhubungan dengan peraturan dasar tentang bentuk pemerintah serta batasan-batasannya, cara pemilihan pemimpin (kepala negara), batasan kekuasaan yang lazim bagi pelaksanaan urusan umat, dan ketetapan hak-hak yang wajib bagi individu dan masyarakat, serta hubungan antara rakyat dan penguasanya

Dalam analisis yang di gunakan dalam hal in fikih siyasah dusturiyah dimana siyasah dusturiyah membahas masalah perundang-undangan negara secara umum. Dibagian ini juga membahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahinya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupaka pilar penting dalam perundang-undangan tersebut.

Oleh karena itu, terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam menangani covid-19 menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 dapat dilihat dari perspektif fikih siyasah khususnya *siyasah dusturiyah* tentang perundang-undangan, hubungan antar lembaga negara dan proses legislasi yang merupakan bagian daripada *siyasah dusturiyah*.

Fikih siyasah pada dasarnya dibagi menjadi 3 bagian yaitu :

1. Siyasah dusturiyah (politik perundang-undangan). Meilputi penetapan atau proses pembuatan hukum oleh lembaga legislatif (*tasyri'iyah*), peradilan oleh lembaga yudikatif (*qadhaiyyah*) serta lembaga pemerintahan yang menjalankan undang-undang yakni lembaga eksekutif (*tanfidiyah*).

2. Siyasaḥ maliyah (politik keuangan). Meliputi segala hal yang berkaitan dengan sumber keuangan negara APBN, perdagangan internasional, pajak, perbankan serta hal lainnya yang berkaitan dengan publik.
3. Siyasaḥ dauliyah (politik luar negeri). Meliputi hubungan perdata muslim dan non muslim, politik peperangan, tawanan perang, senjata serta hal lain yang berhubungan dengan keamanan negara.

Berdasarkan pembagian objek kajian tersebut, maka terkait perihal kewenangan pemerintah daerah dalam hal penanganan covid-19 menurut Undang-undang No. 6 Tahun 2018 merupakan bagian daripada kajian fikih siyasaḥ dusturiyah karena di dalamnya terdapat kajian perundang-undangan dan kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan kewajibannya sesuai dengan undang-undang. Kajian dan ruang lingkup siyasaḥ dusturiyah secara garis besar dibagi menjadi 3 konsep kekuasaan (*sultah*) yaitu:⁸⁷

1. Bidang *siyasaḥ tasri'iyah* (lembaga legislatif) yaitu lembaga yang bertugas menjalankan kekuasaan untuk membuat dan membentuk undang-undang termasuk di dalamnya persoalan *ahl al-hall wa al'aqd*, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan nonmuslim didalam satu negara, seperti undang-undang dasar, undang-undang. Peraturan daerah, peraturan pelaksanaan dan lain-lain.
2. Bidang *siyasaḥ tanfidhiyah* (lembaga eksekutif), yaitu lembaga negara yang bertugas menjalankan undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif. Di dalamnya termasuk persoalan *bai'ah wuzarah, waliy al-ahdi*,

⁸⁷ Ibid., 47.

imamah dan ummat Islam diperintahkan agar mentaati ulil amri atau pemimpin suatu negara bahwa lembaga eksekutif ini mentaati Allah dan Rasulullah serta menghindari dosa dan pelanggaran.

3. Bidang *siyasah qadha'iyah* (lembaga peradilan), yaitu kekuasaan kehakiman yang bertugas menegakkan hukum apakah suatu aturan undang-undang dipatuhi atau tidak, termasuk di dalamnya masalah-masalah wewenang peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara baik permasalahan pidana maupun perdata. Bidang *siyasah idariyah*, termasuk didalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Berbicara mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam hal menangani covid-19 menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 artinya membicarakan hal yang berhubungan dengan lembaga eksekutif sebagai pelaku dari lembaga yang menjalankan aturan undang-undang atau dalam hukum tata negara Islam masuk dalam kajian *siyasah dusturiyah* pada *sutah tanfidiyah*.

Pemerintah daerah merupakan lembaga eksekutif dalam lingkup daerah/wilayah sekaligus sebagai pemimpin (*imamah*) dalam lingkup daerahnya. Sehingga pemerintah daerah dapat disebut *tanfidiyah* sebab pemerintah daerah memimpin daerah sebagai kepala pemerintahan yang mengatur kepentingan rakyatnya disamping pemerintah pusat sebagai kekuasaan tertinggi.

Dalam hal menjalankan amanat undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 pemerintah daerah berperan sebagai lembaga *tanfidiyah* yang menjalankan

tugas dari *tasyri'iyah* atau lembaga legislatif dalam kewenangan yang tertuang pada regulasinya. Pada kasus ini perihal terkait kewenangan pusat dan daerah dalam hal menangani peristiwa timbulnya covid-19 ini merupakan tanggung jawab bersama dimana kedua pemerintahan mengacu Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantina Kesehatan.

Praktiknya yang menjadi perdebatan pada pembahasan sebelumnya adalah atas kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang bersamaan dituangkan dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 membuat ketimpangan tanggungjawab antara kedua pemerintahan. Yang mana pemerintah daerah mulai membuat regulasi masing-masing untuk menangani karantina covid-19. Sehingga dalam hal ini pemerintah daerah bertindak sebagai pembuat undang-undang (*tasyri'iyah*) yang kekuasaannya berada pada *ahlul halli wal aqdi*.

Dengan demikian pemerintah daerah termasuk dalam kajian fikih siyasah dusturiyyah dan dimungkinkan bisa masuk kedalam sultah manapun selama perannya memenuhi klasifikasi yang disebutkan baik dalam sultah *tasyri'iyah* atau *tanfidiyah*. Karena Indonesia menganut prinsip desentralisasi atau pembagian kekuasaan bukan pemisahan kekuasaan. Sehingga kewenangan pusat dapat dilimpahkan ke daerah termasuk kewenangan mengatur daerah sendiri dan membuat kebijakan daerah sendiri. sehingga dalam hal ini pemerintah daerah dapat berperan sebagai lembaga *tanfidiyah* dan lembaga *tasyriyyah*. Hal ini juga dikarenakan setiap daerah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam kewenangan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan pemerintah daerah dan pemerintah pusat Dalam penanganan penyebaran covid-19 ini lebih tepatnya mengacu pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan di antaranya meliputi: Dimana dalam beberapa pasal misalnya dalam pasal 4, pasal 6, dan 11 yang menegaskan memiliki tanggung jawab yang sama dalam penanganan covid-19, lebih jelasnya berikut penjelasan perpasalnya.

Pasal 4 Menetapkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau factor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan.

Pasal 6 Menetapkan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab yang sama yaitu bertanggung jawab terhadap ketersediaan sumber daya yang di perlukan, misal tenaga kesehatan yang memadai, menyediakan fasilitas kesehatan yang bermutu serta tenaga kesehatan yang berkualitas.

Pasal 11 menetapkan bahwa penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan pada kedaruratan kesehatan masyarakat di laksanakan oleh pemerintah pusat secara cepat dan tepat berdasarkan besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya teknik operasional dengan mempertimbangkan kedaulatan negara, keamanan, ekonomi, dan budaya.

Peraturan terkait penanganan corona virus (covid-19) yaitu diantaranya meliputi:

1. Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas system keuangan untuk penanganan pandemi corona virus disease 2019 dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional atau stabilitas system keuangan.
2. Keputusan presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang perubahan atas keputusan presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang gugus tugas percepatan penanganan corona virus disease 2019 (covid-19)
3. Keputusan presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat corona virus disease 2019
4. Keputusan menteri kesehatan Nomor 612/MENKES/SK/V/2020 tentang pedoman penyelenggaraan karantina kesehatan pada penanggulangan kedaruratan kesehatan masyarakat.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kewenangan pemerintah daerah dalam menangani covid-19 menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan mengakomodir tanggungjawab pemerintah daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 bahwa bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah bertanggung jawab melindungi kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan. Selanjutnya dalam pasal 6 dijelaskan pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab terhadap ketersediaan sumber daya yang di perlukan, misal tenaga kesehatan yang memadai, menyediakan fasilitas kesehatan yang bermutu serta tenaga kesehatan yang berkualitas.

Adapun dalam fikih siyasah kewenangan pemerintah daerah dalam undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 masuk dalam pembahasan siyasah dusturiyah yaitu bagian daripada fikih siyasah (hukum tata negara Islam) yang membahas perihal perundang-undangan. Oleh karena itu, terkait dengan kewenangan pemerintah daerah dalam menangani covid-19 menurut Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 dapat dilihat dari perspektif fikih siyasah khususnya *siyasah dusturiyah tasyri'iyah* tentang perundang-undangan, hubungan antar lembaga negara dan proses legislasi yang merupakan bagian daripada *siyasah dusturiyah*.

B. Saran

Saran dari penulis ini adalah semoga kedepannya pemerintah pusat dan pemerintah daerah semakin taktis dan harmonis, bahwa perlunya koordinasi dan kekompakan dalam pengambilan kebijakan.



DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin, Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004.
- Ariyanto, Bambang. “Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19.” *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum, Edisi Khusus*, Oktober, 2020.
- Anggriani, Jum. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Ani, Sri Rahayu. *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori. Hukum dan Aplikasinya*. Malang: Sinar Grafika, 2017.
- Chayandari Dewi, “Upaya Pemerintah Daerah dalam pencegahan dan Penanggulangan Wabah Virus Corona”. Dalam *Jurnal Article* <http://cakrawalajournal.org/article> pada Tahun 2020.
- Djazuli, A. *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2013.
- H Salim, Erlis Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Desertasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Hakim, Lukman. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press, 2012.
- Hamidi, Jazim. *Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011.
- HR, Ridwan. *Fiqh Politik Gagasan Harapan dan Kenyataan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2007.
- Huda, Ni'Matul. *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*. Bandung: Nusa Media, 2014.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000.

- Katrina Riris, “Relasi Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19”. Dalam *Jurnal Article* http://berkas.dpr.go.id/article_pada_maret_2020
- Khadijah Siti, “Harmonisasi Kewenangan Penanganan Pandemi Covid-19 antara Pemerintah Pusat dan Daerah” Dalam *Jurnal Article* [http://ojs.unud.ac.id/article_pada Tahun 2020](http://ojs.unud.ac.id/article_pada_Tahun_2020).
- Manan, Bagir. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Marbun, SF. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2005
- Nasution. *Metode Research*. Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- Nurfirqon Ardik, “Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Penanganan Covid-19 Perspektif Hukum Administrasi” Dalam *Jurnal Article* [http://journal.ubaya.ac.id/article_pada Tahun 2020](http://journal.ubaya.ac.id/article_pada_Tahun_2020).
- Prastowo, Andi. *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.
- Pulungan, J. Suyuthi. *Fikih Siyash Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*. Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2014.
- Ramadhan, Diastama Anggita. “Pemerintah Pusat dan Daerah Tidak Kompak dalam Menangani Pandemi, Akibatnya Penanganan Jadi Lambat”, <http://theconversation.com/pemerintah-pusat-dan-daerah-tidak-kompak-dalam-menangani-pandemi-akibatnya-penanganan-jadi-lambat-139038>, April 2021
- Riwu Kaho, Josef. *Analisis Hubungan pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: (Polgov) Fisipol UGM, 2012.
- Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.
- Samudin, Rapung. *Fiqih Demokrasi*. Jakarta: Grozian Press, 2013.

Umam, Fawaizul. *Ulumuna Jurnal Studi Islam dan Masyarakat*. IAIN Mataram: NTB, 2005.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kejarantinaan Kesehatan.

Wadi Reines, “Konstitusionalitas Pemerintah Daerah dalam Menetapkan Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Covid-19” Dalam *Jurnal Article* <http://journal.uinjkt.ac.id/article> pada Tahun 2020.

Wikipedia: https://id.wikipedia.org/wiki/pemerintah_indonesia, diakses pada tanggal 11/05/2021



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A