

**ANALISIS *FĪQH SIYĀSAH DŪSTURIYĀH* TERHADAP  
KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENETAPAN  
KARANTINA KESEHATAN PADA MASA PANDEMI COVID 19**

**SKRIPSI**

**Oleh:**

**Lailiah Novianti**

**NIM. C04218015**



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel**

**Fakultas Syari'ah dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik Islam**

**Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah)**

**Surabaya**

**2022**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Lailiah Novianti

Nim : C04218015

Fakultas/Jurusan/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Publik Hukum Islam/Hukum  
Tata Negara

Judul Skripsi : Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Terhadap  
Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penetapan  
Karantina Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-  
19.

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

Surabaya, 25 April 2022  
Saya yang menyatakan,



Lailiah Novianti  
NIM. C04218015

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Lailiah Novianti NIM. C04218015 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 25 April 2022

Pembimbing,



Drs. Achmad Zaini, M.Ag

NIP.196707271996031002

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Lailiah Novianti NIM. C04218015 ini telah dipertahankan didepan sidang majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari kamis, tanggal 19 Mei 2022 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan Program Sarjana Starat Satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

### Majelis Munaqasah Skripsi

Penguji I



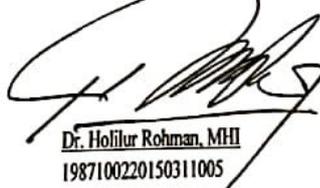
Drs. Achmad Yasin, M. Ag  
196707271996031002

Penguji II



Dr. H. Imron Rosyadi, SH., MH  
196903101999031008

Penguji III



Dr. Holilur Rohman, MHI  
1987100220150311005

Penguji IV



Muhammad Rizki, S. Sy., M.H  
199111102019031017

Surabaya, 25 April 2022

Mengesahkan

Fakultas Syariah Dan Hukum

Universitas Negeri Sunan Ampel Surabaya

Dekan,



Prof. Dr. H. Masruhan, M.Ag  
NIP. 195904041988031003

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

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

Nama : Lailiah Novianti  
NIM : C04218015  
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara  
E-mail : lailiahnovianti0@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       Disertasi       Lain-lain (.....)

Yang berjudul:

**Analisis Fiqh Siyasa Dusturiyah Terhadap Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penetapan Karantina Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid 19.**

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan, dan menampilkan/ mempublikasikan 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 saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 23 juni 2022

Penulis



Lailiah Novianti

## ABSTRAK

Skripsi ini berjudul “Analisis Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh Terhadap Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penetapan Karantina Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid-19”. Hasil penelitian ini berisi terkait jawaban atas pertanyaan bagaimana kewenangan kepala daerah dalam penetapan karantina wilayah pada masa pandemi covid-19 baik dalam tinjauan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan maupun dalam tinjauan *fiqh siyāsah dūsturiyāh*.

Jenis penelitian yang dilakukan merupakan jenis penelitian pustaka (*library research*). Penelitian ini bersifat deskriptif analisis dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Sumber data yang digunakan yaitu berupa data primer yang diperoleh dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan dan sekunder. Selanjutnya data yang terkumpul di dalam analisis ini menggunakan pola pikir deduktif, yaitu dengan cara berfikir yang berpijak pada dan dikaitkan dengan teori *tashri'iyah* dan teori *tānfidhiyāh* dalam *siyāsah dūsturiyāh*.

Hasil penelitian ini menyimpulkan: pertama, penetapan karantina wilayah seperti PPKM, PSBB, PPKM Mikro, PPKM Darurat oleh kepala daerah pada masa pandemi covid-19 ini, jika ditinjau dari hukum positif masih belum sesuai, dikarenakan belum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan yang didalamnya dijelaskan bahwa yang berhak menetapkan kekarantinaan wilayah ialah Pemerintah Pusat. Kedua, tinjauan *siyāsah dūsturiyāh* terkait penetapan karantina wilayah oleh kepala daerah dianggap belum sesuai dikarenakan dalam pemerintahan Islam sudah ada pembagian tugas yang sudah berlangsung semenjak zaman Nabi Muhammad SAW dikota Madinah, sebagai kepala negara. Ada kekuasaan *tāshri'iyāh* (legislatif), kekuasaan *tānfidziyāh* (eksekutif), dan kekuasaan *qādlaiyāh* (yudikatif), Nabi Muhammad SAW memberikan amanat tugas tersebut kepada sahabat beliau mampu untuk menjalankan juga menguasai pada bidangnya, meskipun secara umum semuanya tetap akan berakhir kepada Nabi Muhammad SAW. Jadi sama halnya jika dengan kewenangan kepala daerah juga harus berdasarkan instruksi atau persetujuan dari Pemerintah Pusat.

Sejalan dengan uraian di atas maka seharusnya bagi kepala daerah tidak menetapkan karantina wilayah secara sepihak tanpa menunggu instruksi dari Pemerintah Pusat dikarenakan hal tersebut menyalahi prosedur yang sudah ada dalam Undang-Undang.

## DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM .....	i
PERNYATAAN KEASLIAN .....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
PENGESAHAN .....	iv
MOTTO .....	v
ABSTRAK .....	vi
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TRANSLITERASI .....	xi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah .....	10
C. Rumusan Masalah .....	11
D. Tujuan Penelitian .....	11
E. Kegunaan Hasil Penelitian .....	12
F. Kajian Pustaka .....	13
G. Definisi Operasional .....	15
H. Metode Penelitian .....	16
I. Sistematika Pembahasan .....	20
BAB II TINJAUAN UMUM IMAMAH DALAM <i>FĪQH</i> <i>SIYĀSAH DŪSTURIYĀH</i> .....	22
A. Pengertian <i>Imāmāh</i> .....	22
B. Syarat-Syarat <i>Imāmāh</i> .....	23

C. Hak dan Tugas <i>Imāmāh</i> .....	28
D. Wewenang yang dimiliki <i>Imāmāh</i> .....	32
E. <i>Tāuliyāh Imārāh</i> (Pendelegasian Kewenangan kepada Pemerintah Daerah) .....	35
<b>BAB III PENETAPAN KARANTINA KESEHATAN ANTARA PUSAT DAN DAERAH .....</b>	<b>41</b>
A. Pengertian Kewenangan Sentralisasi dan Desentralisasi .....	41
B. Kedudukan Pemerintah Daerah Dalam Negara Indonesia Sebagai Negara Kesatuan.....	48
C. Undang-Undang Karantina Kesehatan .....	53
D. Perbedaan Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Jatim .....	58
<b>BAB IV ANALISIS <i>FĪQH SIYĀSAH DŪSTURIYĀH</i> TERHADAP KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENETAPAN KARANTINA WILAYAH PADA MASA PANDEMI COVID 19 .....</b>	<b>62</b>
A. Tinjauan Ketetapan Karantina Wilayah Yang Ditetapkan Oleh Gubernur Terkait Undang-Undang Kesehatan.....	62
B. Analisis <i>Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh</i> Terhadap Karantina Wilayah Yang Ditetapkan Oleh Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Kesehatan .....	77
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>84</b>
A. Kesimpulan .....	84
B. Saran .....	85
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>87</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>93</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia secara geografis terletak sangat strategis yang diapit oleh persimpangan benua dan samudra. Sehingga negara Indonesia dijadikan sebagai tempat transit dari lalu lintas masyarakat Internasional. Hal ini tentunya menjadikan negara Indonesia berisiko untuk berhadapan dengan keluar masuknya jenis penyakit menular (*New Infection diseases, emerging infection diseases dan re-emerging diseases*) yang mana dalam suatu waktu orang yang melakukan perjalanan telah melewati batasan sebuah negara yang memiliki gejala klinis penyakit belum terlihat.<sup>1</sup>

Berdasarkan hal itu sebagai dasar hukum bernegara termaktub dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”<sup>2</sup> dengan sistem *Civil Law* hukum akan dituangkan melalui bentuk tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan. Dan tentunya bersifat mengikat dan memaksa bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam UUD NRI 1945 Pasal 28 H menyatakan bahwa” setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan yang baik, dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan”.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Firdaus Syam, *Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kekejarantinaan*, (Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2013), 8.

<sup>2</sup> UUD NRI 1945 Pasal 1 Ayat 3.

<sup>3</sup> UUD NRI 1945 Pasal 28 H.

Dengan mengacu kepada amanah Konstitusi, maka hukum tersebut yang mengatur kekarantinan menjadi suatu hal yang penting dan merupakan suatu bentuk tanggung jawab pemerintah kepada rakyat untuk memberikan jaminan perlindungan dan terjaganya keamanan secara Nasional. amanah tersebut telah tertuang dalam pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa “kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.....” hal ini tentunya telah menjadi hak rakyat yang harus dijamin oleh negara dan pemerintah yang mana hak dasar kesehatan telah dibagi atas hak asasi manusia sesuai dengan Deklarasi PBB pada tahun 1948. Beberapa Undang-Undang yang diatur terkait wabah penyakit dan kesehatan diantaranya:<sup>4</sup>

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 Tentang Wabah Penyakit Menular
2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada awal tahun 2020 *Corona virus disease* (covid-19) *World Organisation Health* (WHO) menyatakan bahwa virus ini merupakan gejala pandemi virus Global yang bermula dikota Wuhan dan menyebabkan 50 kasus ditemukan pada awal desember 2019, kasus ini menginfeksi pernafasan yang diakibatkan adanya *Virus Systemic Respiratory Syndrom-2* (SAR-COV2). Virus yang dapat bermutasi melalui partikel ini akan berpindah ketika

---

<sup>4</sup> Firdaus Syam, *Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Keekarantinaan*, (Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2013), 10.

manusia melakukan kontak antara manusia, walaupun pada awalnya virus ini hanya terdapat pada binatang seperti kelelawar, anjing, ular dan jenis binatang lainnya. Merujuk data dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur, menyatakan kasus aktif covid 19 dikota Surabaya sebanyak 750 orang dengan rincian sebanyak 309 orang isolasi dirumah sakit rujukan, 30 orang dirumah sakit darurat, dan 119 orang isolasi mandiri. Kementrian Agama menyatakan saat ini ada sekitar 1.003 pasien covid 19 yang ditampung dirumah sakit Asrama Haji Sukolilo untuk menjalani isolasi.<sup>5</sup> Di Indonesia sendiri telah banyak mengalami mengalami peningkatan kasus covid 19 yang hampir diseluruh provinsi khususnya daerah padat penduduk seperti Surabaya. Merespon dari Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pemberantasan Kegiatan Masyarakat Darurat *Corona Virus Disease* 2019 (Covid 19) <sup>6</sup> dan guna menjalankan kewenangan Gubernur berdasarkan ketentuan Pasal 4 Ayat (3) Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian Penyebaran Covid 19 diwilayah Provinsi Jawa Timur.<sup>7</sup>

Terjadinya keadaan darurat di Indonesia yang terjadi akibat covid-19 menuntut agar pemerintah sebagai lembaga eksekutif untuk segera melakukan antisipasi dan penanganan terhadap pandemi ini agar tidak menjadi masalah yang semakin besar yang nantinya akan merambah ke sektor ekonomi, sosial,

---

<sup>5</sup> Lutfi Fahrul Rizal, "Perspektif Siyasa Syar'iyah Tentang Darurat Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Hukum Dan Kemanusiaan*, No. 1, Vol. 14 (juli, 2020), 42-45.

<sup>6</sup> Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Disease 2019 Di Wilayah Jawa Dan Bali.

<sup>7</sup> Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian Penyebaran Covid 19 diwilayah Provinsi Jawa Timur.

pendidikan dan sektor lainnya. Kepala pemerintahan pada tingkat pusat adalah Presiden dan Gubernur ditingkat daerah provinsi keduanya tentu mempunyai peran guna menaungi warganya. Pandemi yang tengah terjadi merupakan kondisi darurat kesehatan dan merupakan bagian dari permasalahan ketahanan Nasional yang berpotensi mengganggu keberlangsungan hidup bernegara.<sup>8</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 55-59 tentang kekarantinaan kesehatan menyatakan adanya aneka ragam kekarantinaan kesehatan, diantaranya: karantina rumah, karantina wilayah, karantina rumah sakit dan pembatasan sosial berskala besar. Presiden Jokowi menyatakan sebenarnya dari pihak pemerintah tidak mau melaksanakan karantina wilayah. Pada kesempatan tersebut Presiden Joko Widodo mengungkapkan bahwa didalam karantina wilayah akan mengakibatkan berdampak cukup besar. Oleh sebabnya pemerintah hanya melakukan pembatasan sosial bersekala besar (PSBB) agar kegiatan ekonomi tersebut dapat tetap berjalan.

Penetapan karantina wilayah perlunya dibuatkan aturan yang sesuai dengan apa yang telah ditertulis dalam Undang-Undang. Dikarenakan hal itu sangat erat kaitannya dengan tatanan hukum Indonesia untuk mewujudkan cita-cita hukum itu sendiri seperti apa yang telah termaktub dalam Pancasila. Dasar yang bersumber dari gagasan Hans Kelsen dan Gustav Radbruch serta Hans Nawiasky dalam pemikirannya mengemukakan Pancasila itu seperti halnya *Guiden Person* (orang pemandu) yang telah mengarahkan aturan

---

<sup>8</sup> Ibid.,43.

hukum atas tujuan yang telah dicita-citakan oleh rakyat. Adapun dalam hal ini rakyat berhak memperoleh perlindungan kesehatan.<sup>9</sup>

Karantina wilayah merupakan suatu kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang sekedar diposisikan menjadi *The Agency Model* yakni Pemerintah Daerah bertugas untuk memberikan laporan kepada Pemerintah Pusat bahwasannya telah dilakukannya PSBB sesuai aturan. Tetapi disini masih ada ketidaktegasan Pemerintah Pusat dalam mengambil sikap untuk menetapkan skala acuan karantina wilayah (dalam hal tersebut Pemerintah Pusat telah memberlakukan PSBB) yang mengakibatkan ketidakseragaman antar daerah kota satu dengan daerah kota yang lainnya. Hal ini yang dapat menyebabkan pertentangan sikap antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Seperti daerah Surabaya, ketika Pemerintah Pusat telah menetapkan keadaan new normal namun nyatanya karena kasus covid-19 yang kian meningkat dikota Surabaya, Walikota Surabaya masih menetapkan PSBB untuk wilayahnya. Dikarenakan beberapa hal sehingga Surabaya masih menetapkan PSBB, meliputi:

1. Tingkat kematian akibat penularan virus covid-19 masyarakat Surabaya masih tinggi, diatas rata-rata tingkat kematian Nasional atau diatas 3%, sedangkan DKI Jakarta sudah mulai menurun tingkat kematian perharinya.

---

<sup>9</sup> Suparjo Sujadi, "Kajian tentang pembangunan proyek Strategis Nasional (PSN) dan keadilan sosial (pespektif hukum pancasila)", *Jurnal hukum lingkungan*, No. 4, Vol. 4, (Februari, 2008). 78.

2. Tingkat kesembuhan masyarakat Surabaya dibawah rata-rata tingkat kesembuhan Nasional atau dibawah 82% sedangkan daerah DKI Jakarta sudah mulai banyak warga yang sembuh dari penularan virus covid-19.
3. Tingkat kasus aktif virus penyebaran covid-19 dikota Surabaya masih dibawah rata-rata tingkat kasus aktif Nasional sekitar 14% sedangkan DKI Jakarta sudah mulai membaik untuk kasus aktif virus penyebaran covid-19 tersebut.
4. Tingkat keterisian rumah sakit dikota Surabaya masih diatas 70% sedangkan DKI Jakarta tingkat keterisian rumah sakitnya sudah mulai menurun.<sup>10</sup>

Agar dapat menjamin keselamatan dan kesejahteraan rakyatnya tanpa terkecuali. Dengan adanya Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Daerah, maka didalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2020 tentang Protokol Kesehatan Pada Kondisi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di kota Surabaya sebagaimana telah diubahnya dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2020.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Awalia dan Nurwati, "Efektifitas Produktivitas Keluarga Ditengah Tengah Pembatasan Sosial Berskala Besar Selama Covid-19" dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1420962/pemerintah-pakai-istilah-ppkm-apa-bedanya-dengan-psbb>, diakses pada 1 juni 2022.

<sup>11</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Normal Baru Pada Kondisi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dikota Surabaya.

Didalam *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh* pada zaman Nabi Muhammad SAW pernah dilakukan ketika berada dikota Madinah, saat itu daerah tersebut bernama Syam yang sedang dilanda wabah Tha'un. Yang mana Nabi Muhammad SAW sendiri menyuruh para sahabatnya dan warga dikota Madinah untuk tidak keluar rumah dan menghindari wabah Tha'un yang menular tersebut. Namun Nabi Muhammad SAW tetap melakukan esensi dari kebijakan PSBB tersebut, yaitu dengan membatasi atau melarang masyarakat keluar masuk kota Madinah agar tidak ada lagi orang yang membawa penularan wabah Tha'un tersebut. Sehingga PSBB yang ada di Indonesia saat ini sama hal dengan yang pernah dilakukan Nabi Muhammad SAW saat wabah Tha'un dikota Madinah kala itu. Didalam sebuah hadist Nabi Muhammad SAW telah memberikan intruksi bagi umatnya "Apabila kau mendapati berita terkait wabah ataupun penyakit disuatu daerah, maka janganlah kau mendekati daerah tersebut, dan seandainya wabah atau penyakit tersebut berada didaerahmu maka janganlah kau pergi darinya" (Al-Bukhari, 2002)<sup>12</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan mengatur bahwa untuk dilaksanakannya karantina kesehatan adalah kewenangan dari Pemerintah Pusat dibidang pertahanan yaitu ketahanan Nasional dalam bidang kesehatan masyarakat. Dari uraian terkait karantina kesehatan perlu diperhatikan beberapa hal penting dalam penanganan covid-19 yakni: pertama, penetapan karantina kesehatan adalah suatu organ kegiatan

---

<sup>12</sup> Ridho, M.R, "Wabah Penyakit Menular dalam Sejarah Islam dan Relevansinya dengan Covid-19", *Jurnal Sejarah Peradaban Islam*, No.1, Vol. 4 (Juli, 2020), 24-25.

pemerintahan dalam perspektif pertahanan dibidang kesehatan melalui kelompok masyarakat yang sudah menjadi wewenang dari Pemerintah Pusat. Kedua, pada saat karantina Pemerintah Pusat mempunyai tanggung jawab terhadap dasar keperluan kelompok masyarakat dan hewan ternak dalam wilayah karantina kesehatan. Ketiga, dalam melaksanakan urusannya Pemerintah Pusat telah melibatkan Pemerintah Daerah dalam penanganan wabah ini dengan memperhatikan berbagai skala acuan karantina tersebut memakai asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Keempat, penetapan dan pencabutan status karantina wilayah dan PSBB menjadi kewenangan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kesehatan.<sup>13</sup> Sehingga ketika Pemerintahan Daerah menetapkan status karantina wilayah untuk daerahnya yang notabenehnya penetapan karantina wilayah merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat tentunya hal ini menjadi sebuah permasalahan terkait kewenangan dari Pemerintah Pusat dan daerah yang perlu ditinjau dari *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh*. Agar tidak terjadi banyaknya aturan hukum kekarantinaan yang tentunya akan mengakibatkan ketidakpastian dan terjadinya tumpang tindih dan pertentangan antara aturan yang diterapkan. Hal ini juga akan berakibat terjadinya *overlapping* kewenangan instansi yang menangani karantina wilayah tersebut.

Dalam Islam istilah politik dikenal dengan istilah *siyāsah*, bentuk dari *isim māsdār* merupakan bahasa Arab asal dari katanya yaitu *sāsa-yasūsu-siyāsah*. Yang memiliki makna dasar yaitu mengurus sesuatu dengan

---

<sup>13</sup> Pasal 3 huruf (c) UU Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan.

membawa kebaikan baginya. Istilah *siyāsah* sendiri dalam bahasa Arab memiliki banyak makna diantaranya mempertahankan, memperbaiki kebaikan dengan sarana arahan, penataan akhlak, pengajaran adab.

Sedangkan definisi *siyāsah* secara terminologis telah banyak dipaparkan beberapa ahli hukum Islam diantaranya Abu al Wafa' ibn Aqil, *siyāsah* merupakan kebijakan atau aturan agar dapat memberikan kemaslahatan kepada rakyat dan lebih jauh dari pada kerusakan.<sup>14</sup> Sedangkan Husain Fauzy Al-Najjar mengemukakan bahwa *fiqh siyāsah* adalah suatu aturan yang penting guna untuk menjamin pemerliharaan terhadap masyarakat agar terciptanya kebaikan bagi mereka.<sup>15</sup>

Sebuah negara tentunya membutuhkan sebuah kebijakan dalam mengatur jalannya pemerintahan dalam sebuah negara tersebut. Maka ketika melihat kepada objek *fiqh siyāsah* itu sendiri yang meliputi diantaranya pengaturan terhadap warga negara satu dengan lainnya, hubungan antara penduduk bersama badan pemerintah, dan interaksi sesama aparatur negara baik itu yang bersifat internal dalam sebuah negara maupun relasi eksternal antar negara lain. Melalui hal tersebut perlu dipahami bahwa kajian dari *siyāsah* merupakan pemusatan perhatian pada aspek pengaturan. Dan salah satu dari *fiqh siyāsah* terdapat lima ruang lingkup, bidangnya yakni kebijakan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan (*Siyāsah Dūsturiyāh*). Dimana dalam *fiqh dūsturiyāh* nantinya akan membahas terkait hak-hak rakyat dan kebijakan yang dibuat harus berdasarkan kebutuhan umat.

---

<sup>14</sup> A Djazuli, *Fiqh Siyāsah*, (Damaskus: Dae al Qalam 2007), 45.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 109.

Dalam hal ini *fiqh dūsturiyāh* memiliki pengertian yakni membahas tentang rakyat dan pemimpin dalam wilayah tertentu juga lembaga yang berada dalam wilayah masyarakat tersebut saling berhubungan. Maka dari itu fokus pembahasan dibatasi pada persoalan pengaturan perundang-undangan serta kewenangan dari seorang pemimpin dalam mewujudkan kemaslahatan umat. Maka dari hal ini saya sebagai penulis berusaha untuk memberikan solusi terhadap permasalahan yang dituangkan melalui sebuah karya tulisan yang diberi judul: Analisis *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh* Terhadap Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penetapan Karantina Wilayah Pada Masa Pandemi Covid 19.

## **B. Identifikasi Dan Batasan Masalah**

Sebagai langkah awal guna menguasai masalah dalam penulisan kali ini, mengenai latar belakang permasalahan yang sudah disinggung sebelumnya, mungkin dapat mengidentifikasi permasalahan sebagai berikut:

1. Karantina wilayah yang dilakukan oleh kepala daerah
2. Pelibatan Pemerintah Daerah dalam penanganan covid 19 yang didasarkan pada asas dekonstrasi dan tugas pembantuan
3. Kewenangan Pemerintah Pusat untuk penetapan dan pencabutan status darurat kesehatan
4. Disharmonisasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk penanganan covid 19

5. ketetapan karantina kesehatan yang ditetapkan oleh kepala daerah terkait Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018
6. Tinjauan *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh* terhadap karantina wilayah (Pembatasan Sosial Berskala Besar) dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018.

Untuk lebih spesifik pembahasan yang dilakukan nantinya akan berfokus pada dua hal agar tidak meluas dan mendapatkan penjelasan lengkap dalam pengkajian ini dengan berpijak dalam batasan sebagai berikut:

1. Ketetapan karantina kesehatan yang ditetapkan oleh kepala daerah terkait Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018  
Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021  
Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020
2. Tinjauan dari *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh* terhadap karantina kesehatan (Pembatasan Sosial Berskala Besar) dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018.

### **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana tinjauan terhadap ketetapan karantina wilayah yang ditetapkan oleh kepala daerah terkait Undang-Undang Kesehatan.?
2. Bagaimana tinjauan dari *fiqh siyāsah dūsturiyāh* terhadap karantina wilayah yang ditetapkan oleh kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Kesehatan.?

### **D. Tujuan Penelitian**

Mengenai rumusan permasalahan yang sudah disinggung diatas oleh penulis untuk memformulasikan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk memberikan pengetahuan mengenai penetapan Undang-Undang Kesehatan dan penetapan karantina wilayah oleh kepala daerah.
2. Untuk mengetahui tinjauan *fiqh siyāsah dūsturiyāh* terhadap karantina wilayah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018

#### **E. Kegunaan Hasil Penelitian**

Berdasarkan hasil penelitian diatas, penulis berharap mampu memberikan sumbangsi dalam bidang keilmuan hukum tata Negara. Adapun kegunaan hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk:

##### **1. Kegunaan Teoritik**

Secara teoritis penulis berharap penelitian ini, mampu menambahkan ilmu pengetahuan bagi pembaca khususnya mahasiswa prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya dalam memberikan pengetahuan mengenai penetapan karantina kesehatan pada masa pandemi covid-19.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Secara praktis penulis berharap penelitian ini, mampu memberikan pengetahuan terhadap pengendalian virus covid-19, sebagai upaya untuk penanganan virus covid 19 yang telah menyebar dikawasan Indonesia, untuk lebih lanjutnya kewenangan dari Pemerintah Pusat untuk penetapan status

karantina kesehatan yang bekerjasama dengan kepala daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

## F. Kajian Pustaka

1. Chusnul Intan Safitri, menuliskan bahwa hasil penelitian tersebut adalah menyongsong suatu susunan aktivitas kehidupan yang aktual dalam keadaan guna beradaptasi dengan kebiasaan yang baru atau biasa disebut dengan new normal setelah berakhirnya pandemi covid-19, banyak sekali hambatan akan rendahnya pengetahuan terhadap bahaya covid 19 dan dimana akan pentingnya kesadaran masyarakat dalam menjaga kesehatan diri, sehingga dalam Peraturan Nomor 40 Tahun 2020 memiliki tujuan untuk mencoba memberikan peningkatan terhadap pelaksanaan tatanan kehidupan yang aktual guna dilakukannya pengendalian dan penanggulangan penularan penyakit covid 19, tetapi ada hal yang tidak terealisasi disebabkan oleh rendahnya rasa ketaatan penduduk didalam menjalankan protokol kesehatan di kehidupan sehari-hari. Sehingga pada aspek fiqh siyasah, nyata pemerintah telah mempersiapkan dan mempertimbangkan untuk melaksanakan susunan kehidupan baru dapat disinkronkan oleh situasi pasca pandemi saat ini.<sup>16</sup> Perbedaan penelitian yang ditulis oleh Chusnul Intan Safitri dengan penelitian ini adalah berupa analisis data *library research* terkait penetapan karantina wilayah seperti PPKM, PSBB, PPKM Mikro, PPKM Darurat oleh kepala daerah pada masa pandemi covid-19.

---

<sup>16</sup> Chusnul Intan Safitri, "Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Implementasi Tatanan Baru dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19", (Skripsi, IAIN Tuungagung, 2021), 72-73.

2. Luthfi Fahrul Rizal, menuliskan bahwa hasil dari penelitian adalah menggunakan metode penelitian Empiris Normatif ini adalah penelaahan terhadap implementasi peraturan terkait karantina wilayah dalam penanganan penyebaran covid 19 dengan penerapan status darurat kesehatan dan darurat sipil sebagai penetapan keadaan bahaya virus covid 19 dengan mengkaji Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018.<sup>17</sup> Perbedaan penelitian yang ditulis oleh Luthfi Fahrul Rizal dengan penelitian ini adalah menggunakan metode Normatif yuridis yang menelaah terhadap konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah seluruhnya tidak dicantumkan, dengan begitu Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan status darurat kesehatan, ataupun karantina wilayah, melainkan Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk mengajukan atau mengusulkan kepada Pemerintah Pusat untuk diberlakukannya PSBB di daerahnya tersebut.

3. Yusufa Ibnu Sina Setiawan, menuliskan bahwa hasil penelitian adalah pandangan legal positivisme guna diterapkannya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 maka akan berdampak apabila asas tersebut diabaikan sehingga menimbulkan akibat yang cukup serius dimasa pandemi covid-19 ini. Ditemukan bukti bahwa, dari hasil kajian tersebut pemerintah belum melaksanakan amanat Undang-Undang Kekarantinaan Kesehatan atau juga tidak melakukan karantina wilayah secara sesuai aturan, sehingga dapat menyebabkan masalah penularan covid 19 menjadi bertambah banyak

---

<sup>17</sup> Luthfi Fahrul Rizal, "Perspektif Siyash Syar'iyah Tentang Darurat Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, No. 1 Vol. 14 (Juli, 2020), 79

sehingga jumlah kematian bertambah meningkat perharinya.<sup>18</sup> Perbedaan penelitian yang ditulis oleh Yusufa Ibnu Sina Setiawan dengan penelitian ini adalah adanya beberapa faktor yang terjadi antara DKI Jakarta sudah new normal, tetapi Jatim masih menetapkan PSBB untuk wilayahnya.

Dengan begitu dapat diketahui hasil seluruh penelitian yang sudah disebutkan oleh penulis di atas, bahwa kenyataannya belum diketahui terkait penelitian yang membahas tentang analisis *fiqh siyāsah dūsturiyāh* terhadap kewenangan kepala daerah dalam penetapan karantina wilayah pada masa pandemi covid 19. Jadi penelitian yang digunakan oleh saya bersifat orisinal.

#### **G. Definisi Operasional**

Dalam penelitian ini agar lebih mudah dipahami dan tidak terjadi kesalahfahaman dan salah mengartikan. Adapun judul yang penulis bahas adalah “**Analisis *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh* Terhadap Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penetapan Karantina Kesehatan Pada Masa Pandemi Covid 19**”. Penulis menjelaskan tentang istilah-istilah yang akan dipakai dalam pembahasan judul tersebut. Adapun istilah yang terdapat judul tersebut, sebagai berikut:

---

<sup>18</sup> Yusufa Ibnu Sina Setiawan, *Penetapan Karantina Wilayah Menurut Pandangan Legal Positivisme Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Pandemi Corona Virus Disease (covid-19)*, (Malang: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah, 2020), 112.

1. Siyāsah secara terminologis dalam kitab Lisan al-Arab, yang dimaksud dengan kata siyasah adalah mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan.<sup>19</sup>
2. Kepala daerah ialah pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintah di daerah meliputi: gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), walikota (kepala daerah kota).<sup>20</sup>
3. Pandemi Covid-19 merupakan penyakit menular (epidemi) yang menyebar hampir seluruh negara atau benua dan biasanya dapat mengenai orang banyak.<sup>21</sup>

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah normatif yuridis dan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Normatif yuridis adalah menganalisis Undang-Undang sesuai atau tidaknya dengan kaidah perundang-undangan dalam *library research* yang dilakukan dengan cara meneliti sumber bahan hukum atau data sumber belaka. Metode pendekatan

---

<sup>19</sup> Wahyu Abdul Jafar, "Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadist", *Jurnal: Al-Imarah*, No. 1, Vol. 3 (Januari, 2018), 20.

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina Kesehatan.

<sup>21</sup> Yusufa Ibnu Sina Setiawan, *Penetapan Karantina Wilayah Menurut Pandangan Legal Positivisme Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Pandemi Corona virus Disease (Covid)-19*, (Malang: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah, 2020), 2.

kualitatif<sup>22</sup> adalah menganalisis dan melakukan observasi sebuah data terkait informasi itu relevan atau tidaknya dan menghasilkan data deskriptif berupa

## 2. Data yang Dikumpulkan

### a. Sumber Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung sesuai tema penelitian yang sedang dikaji. Data penelitian yang diambil dari library research seperti: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan sesuai tema penelitian yang sedang dikaji.

### b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari berbagai sumber informasi yang telah ada. Dalam penelitian ini yang menjadi data sekunder adalah “Analisis Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh berdasarkan Undang-Undang Kesehatan”.

## 3. Sumber bahan hukum

### a. Sumber primer

Sumber primer adalah adalah suatu sumber informasi atau dokumen Undang-Undang yang dapat dikumpulkan atau disimpan datanya sebagai sumber informasi tangan pertama<sup>23</sup>, meliputi:

- a). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Wilayah.
- b). Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

---

<sup>22</sup> Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosya Karya, 2005), 24.

<sup>23</sup> Muhammad Ali, *Penelitian Kependidikan: Prosedur dan Strategi*, (Bandung: Angkasa, 1987), 42.

c). Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Virus Disease Tahun 2019 Di Wilayah Jawa Dan Bali.

d). Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019.

#### b. Sumber Sekunder

Sumber sekunder adalah sebuah data bersifat mendukung dan menguatkan dari data primer diatas, dalam data sumber informasi sekunder tersebut didapat melalui sumber orang seperti: jurnal, buku ataupun bentuk tulisan sarjana yang masih berhubungan dengan pembahasan skripsi ini.

#### 4. Teknik pengumpulan data

Berdasarkan informasi teknik pengumpulan data ini telah ditentukan oleh penulis guna menggabungkan dan memilih bahan informasi relevan.

Adapun teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan dari fenomena sosial yang ada distudi pustaka dengan memilih bahan informasi yang relevan.

b. Dokumen UU ialah cara memperoleh data dengan menyediakan sebuah dokumen yang berasal dari Undang-Undang tertulis peraturan UU tertulis yang menjadi dasar hukum yang sifatnya memaksa, apabila dilanggar akan dikenai sanksi.

c. *Library research*<sup>24</sup> adalah proses memperoleh data dengan mengkaji ulang sumber yang berasal dari jurnal, buku dan karya ilmiah sarjana agar dapat memperoleh informasi yang terbaru dan relevan.

3. Teknik pengelolaan data

- a. Pengaturan merupakan suatu penyusunan data informasi yang di peroleh dan penulis harus dikumpulkannya berbagai penelitian yang akan dibahas yakni ketentuan karantina wilayah yang ditetapkan oleh kepala daerah terkait Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 dan tinjauan *fiqh siyasah dusturiyah* terhadap karantina wilayah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 sehingga menjadi bentuk kesatuan yang sistematis.
- b. Penyuntingan merupakan bagian dalam proses penelitian dengan mengamati ulang seluruh bahan informasi yang sudah didapat, utamanya dilihat keseluruhan data, ketegasan tulisan juga susunan, disesuaikan juga antara data dan rumusan masalah yang dibahas yakni ketentuan karantina wilayah yang ditetapkan oleh kepala daerah terkait Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 dan tinjauan *fiqh siyasah dusturiyah* terhadap karantina wilayah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 agar menyesuaikan kecocokan data.
- c. Analisis, merupakan suatu penyusunan kembali yang telah di peroleh dalam sebuah bentuk paparkan yang sistematis dan telah disusun secara sistematis. Adapun untuk mengubah suatu data yang telah diperoleh yakni ketentuan karantina wilayah yang ditetapkan oleh kepala daerah terkait Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 dan tinjauan *fiqh siyasah dusturiyah* terhadap karantina

---

<sup>24</sup> Nursapia Harahap, "Penelitian Kepustakaan", *Jurnal Iqra'*, No. 1, Vol. 8 (Mei, 2014), 1-2.

wilayah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 agar menjadi informasi new dapat dilakukan dengan cara menjadi sebuah kesimpulan diakhir.

#### 4. Teknis analisis data

Setelah data yang diperlukan berhasil dikumpulkan, maka penelitian ini menggunakan analisis data secara kualitatif, kemudian dilakukan penyusunan dalam penulisan yang sistematis bertujuan untuk memberikan kesimpulan dan memperbaiki masalah yang terjadi.

### I. Sistematika Pembahasan

Penyusunan penelitian agar mampu membagikan informasi akhir yang ringan dimengerti dan terstruktur, dengan demikian sistem pembahasan dijabarkan atas lima bab yang saling berkaitan seluruhnya, diantaranya:

**Bab pertama**, berisi tentang pendahuluan meliputi: latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika pembahasan

**Bab kedua** berisi tentang teori terkait konsep *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh* wilayah *imāmāh* yang meliputi: definisi *imāmāh*, syarat *imāmāh*, hak dan tugas *imāmāh*, kewenangan yang dimiliki *imāmāh* dan *taūliyāh imārāh*.

**Bab ketiga** berisi tentang pembahasan penetapan karantina kesehatan antara pusat dan daerah yang meliputi: definisi sentralisasi dan desentralisasi, kedudukan Pemerintah Daerah dalam Negara Indonesia sebagai Negara

Kesatuan, Undang-Undang Karantina Kesehatan, Perbedaan Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Jatim, Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Nomor Nomor 6 Tahun 2018.

**Bab keempat** berisi tentang analisis yang menjadi tanggapan dari rumusan masalah dari dua tanggapan, meliputi: pertama, bagaimana tinjauan terhadap ketetapan karantina wilayah yang ditetapkan oleh kepala daerah terkait Undang-Undang Kesehatan. Kedua, bagaimana tinjauan dari *fiqh siyāṣah dūsturiyāh* terhadap karantina wilayah yang ditetapkan oleh kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Kesehatan.

**Bab kelima** berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran, dimana kesimpulan merupakan inti sari dari rumusan masalah sedangkan saran dapat digunakan untuk mengoreksi kritikan serta masukan dari penulis terkait pembahasan penelitian yang telah dipaparkannya tersebut.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## BAB II

### TINJAUAN UMUM *IMĀMĀH* DALAM *FIQH SIYĀSAH DŪSTURIYĀH*

#### A. Pengertian *Imāmāh*

*Ār-rāis* sendiri memiliki makna pemimpin pada bahasa Arab dengan asal kata dari *rā'asā*, artinya memimpin atau mengepalai.<sup>1</sup> Apabila membahas mengenai kepemimpinan, maka hal yang ada didalamnya berhubungan dengan mekanisme pemilihan seorang pemimpin dan bagaimana bentuk dari kepemimpinan tersebut.

Pengertian *imāmāh* secara bahasa berarti “kepemimpinan” bahwasanya pemimpin seperti seorang raja yang memerintahkan pasukan untuk melaksanakan tugasnya. Kata *imāmāh* lebih sering digunakan dalam penyebutan khalifah, ialah seorang pemimpin yang dipercayai mampu untuk mengatur kemaslahatan yang ada di dalam sebuah negara, khususnya masyarakat yang ada didalam negara ataupun wilayah tempat tinggalnya.<sup>2</sup>

Untuk kata *imāmāh*, memang tidak diuraikan secara gamblang pada Nash Al-Qur'an, akan tetapi arti imam (pemimpin) dan *'āimmāh* (pemimpin-pemimpin), lebih sering disebutkan seperti yang telah dijelaskan dalam surat Al-Anbiya ayat 73 yang berbunyi:

وَجَعَلْنَاهُمْ أُمَّةً يَهْتَدُونَ بِأَمْرِنَا وَأَوْحَيْنَا إِلَيْهِمْ فِعْلَ الْخَيْرَاتِ وَإِقَامَ الصَّلَاةِ وَإِيتَاءَ الزَّكَاةِ وَكَانُوا لَنَا عَابِدِينَ

<sup>1</sup> W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976), 726.

<sup>2</sup> Ali Ahmad As-Salus, *Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah*, Terjemah, (Jakarta: Gema Insani Prees, 1997), 15.

“Kami telah menjadikan mereka itu sebagai pemimpin-pemimpin yang memberi petunjuk dengan perintah kami dan telah kami wahyukan kepada, mereka mengerjakan kebajikan, mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, dan hanya kepada kamilah mereka selalu menyembah”.<sup>3</sup>

Seseorang yang menerima amanat jabatan didalam keimamahan, maka dianggap sebagai imam. Imam ialah makna turunan yang berasal dari kata *'āmmā* yang memiliki arti panutan. Jadi kata imam bisa diartikan pemimpin atau panutan yang perlu diikuti ataupun ditaati. Didalam istilah makna imam adalah seseorang yang mempunyai kekuasaan tertinggi dan mampu mengurus urusan agama dan negaranya.<sup>4</sup>

Jadi dapat disimpulkan secara singkat bahwa kepemimpinan berarti *khilāfah, imāmāh, imāroh* secara etimologi bermakna daya pemimpin dengan memiliki kualitas kekuasaan tertinggi dalam memimpin sebuah negara. Jika dilihat secara terminologi yaitu orang yang mempunyai daya kemampuan guna mendorong orang lain agar dapat mendapatkan suatu target tertentu.

## **B. Syarat – Syarat *Imāmāh***

Persyaratan kepemimpinan mempunyai 3 hal dalam konsepsi yang saling berhubungan, antara lain: kemampuan, kekuasaan dan kewibawaan. Ketiga hal tersebut kemudian yang selalu diperhatikan dalam melaksanakan kepemimpinan dalam suatu organisasi. Untuk itu di bawah ini beberapa syarat

---

<sup>3</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemahannya*, (Bandung: PT. Syaamil Cipta Media, 2006), 328.

<sup>4</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), 40-41.

yang harus ada didalam diri seorang *imāmāh*<sup>5</sup> ataupun pemimpin, yakni sebagai berikut:

1. Islam
2. Baligh
3. Berakal
4. Memiliki status merdeka
5. Laki-laki
6. Berilmu
7. Adil
8. Memiliki kecakapan diri
9. Memiliki kecakapan fisik
10. Tidak berambisi untuk mendapatkan *imāmāh*
11. Keturunan quraisy atau orang yang memiliki keistimewaan dan patut untuk dijadikan pemimpin atau *imāmāh*.

Mengenai *Imāmāh* atau seorang Gubernur Jatim (perempuan), apakah bisa dianggap memenuhi syarat sebagai seorang *imāmāh* atau pemimpin yang terdapat diatas.? Dalam Al-Qur'an terdapat prinsip kaum laki-laki dan

---

<sup>5</sup> Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam, Terjemahan Fadhil Bahri dari Kitab al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 14.

perempuan adalah sama, dimana hak perempuan sederajat dengan hak laki-laki. Sebagaimana ditegaskan dalam Qs. Al-Hujurat ayat 13<sup>6</sup> yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۗ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتَقَاكُمْ ۗ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

“Hai manusia, sesungguhnya kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling taqwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”.

Dengan adanya ayat itulah oleh umat islam dipergunakan sebagai dasar bagi kita bahwa Islam mengajarkan prinsip persamaan antar sesama manusia, tanpa ada derajat atau tingkat kedudukan. Persamaan kedudukan antara laki-laki dan perempuan, disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan<sup>7</sup>, yang menjelaskan bahwa laki-laki dan perempuan berhak mendapatkan kesempatan dan perlakuan yang sama dalam memperoleh pekerjaan. Dalam agama Islam berisi ajaran yang menuntut manusia (laki-laki dan perempuan) dalam melaksanakan tugasnyasebagai abdi Allah dan khalifah, dimana setiap pengabdian mendapatkan ganjaran yang sama disisi Allah, dan sebagai khalifah seorang laki-laki dan perempuan dapat bekerja dan berkarya sesuai dengan profesi masing-masing. Islam tidak menutup kemungkinan seorang wanita untuk mengembangkan usaha dan

---

<sup>6</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemahan: Juz 1-30*, (Jakarta: PT. Kumudasmoro Grafindo Semarang, 1994), 442.

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

profesinya dalam meniti karier tanpa mengurangi fitrah dan fungsi serta kewajibannya sebagai seorang istri dan ibu rumah tangga.<sup>8</sup>

Kepemimpinan dalam ajaran Islam adalah suatu hal harus dimiliki oleh umat Nabi Muhammad SAW mengenai alasan pokok ada 3 macam, antara lain:<sup>9</sup>

1. Penciptaan manusia oleh Allah SWT dilakukan secara proporsional itu artinya manusia jelas memiliki dua hal yaitu: kelemahan dan keunggulan sendiri-sendiri pada dirinya meliputi: hati, nafsu dan akal yang mana itu telah dikaruniakan oleh Allah SWT kepada kita, agar menjadi makhluk mulia dalam kehidupan.

Dan nafsu manusia yang selalu memiliki pengaruh besar didalam hati dan akal. Karena setiap manusia akan dikuasai oleh nafsu, hawa nafsu terkadang membawa pengaruh jahat terhadap orang lain, apabila kita sebagai manusia tidak bisa mengendalikannya maka akan berakibat pada stabilitas social atau jiwanya kan terganggu dan orang lain menjadi korban aniayah.

Juga hati atau akal saling berkaitan dalam menentukan pilihan, disini kita sebagai manusia harus bijak dalam menentukan suatu pilihan. Maka dengan begitu diperlukannya seorang yang bisa menjadi pemimpin yang mudah dipercaya mampu mengatur segala sesuatu kebutuhan negara dengan tidak berpihak pada kepentingan pribadinya saja dan mampu membawa

---

<sup>8</sup> Tarmidzi Taher, *Profesi Bagi Wanita Islam dalam Binar Wacana Perempuan dalam Keindonesiaan dan Kemodernan*, (Yogyakarta: Pustaka Cidesindo, 1998), 137.

<sup>9</sup> Imam Al-Mawardi, *Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam, Terjemahan Fadhil Bahri dari Kitab al-Ahkam al-Sulthaniyyah*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 15.

kemaslahatan bagi kehidupan semua orang tanpa terkecuali. Maka dengan begitu supaya dijadikan sebagai pemimpin yang sesuai dengan syariat Islam.

2. Dalam sebuah risalah Nabi Muhammad SAW menyebutkan seorang pemimpin adalah orang pengganti yang memiliki kemampuan guna mengaplikasikan sistem pemerintahan seperti yang tertuang dalam aturan Undang-Undang negara tersebut. Dan juga dahulu pada masa pemerintahan Islam pada zaman Rasulullah sebelumnya, terdapat gambaran suri tauladan Nabi Muhammad SAW dan sabahatnya.

3. Agama Islam sejatinya memiliki kriteria dalam memilih seorang pemimpin, agar menciptakan nilai-nilai yang terkandung dalam syariat agama Islam dengan konteks negara sehingga hal tersebut mampu memberikan kemaslahatan bagi kehidupan bernegara, berbangsa dan agama. Bila mana tak ada seorang pemimpin maka negara tersebut tidak akan aman dan tentram dalam menjalani kehidupan bermasyarakat, malah akan memberikan ancaman bagi kehidupan manusia sekitarnya.

Dari tiga alasan pokok diatas, kita akan mengetahui pentingnya *imāmāh* atau pemimpin dalam kehidupan bernegara jika dilihat dari sudut pandang agama Islam, dan pemimpin menurut hukum Islam adalah wajib hukumnya.

Berdasarkan hal diatas yang telah dipaparkan untuk lebih jelasnya ada dikitab

Al-Qur'an surat an-Nisa': 58-59<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, (Jawa Barat: CV. Penerbit Diponegoro, 2010), 15.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۚ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan Ulil Amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (Sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.

Jadi, dengan demikian kepemimpinan merupakan suatu perubahan untuk menjadikan negara agar lebih mengarah pada kemaslahatan bersama maka harus ada seorang pemimpin yang bijaksana dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya untuk mencapai tujuan tersebut.

### C. Hak dan Tugas *Imāmāh*

Menurut pandangan Al-Mawardi terdapat 2 hak seorang imam, yaitu: pertama, hak agar di ta’ati oleh orang lain dan kedua, hak agar dibantu oleh orang lain.<sup>11</sup> Dari sini kita bisa melihat dan berfikir bahwasanya ada suatu hak orang lain bagi seorang imam maksud adalah seorang imam berhak untuk memperoleh suatu balasan imbalan dari sebagian harta yang ada di baitul maal yang hendak guna melengkapi keperluan hidupnya dan keluarganya atas apa

<sup>11</sup> Ahmad Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari’ah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), 93.

yang sesuai dengan jabatannya sehingga dijadikan *imāmāh* ataupun pemimpin.

Berikut adalah tugas-tugas dari seorang *imāmāh* ataupun pemimpin, antara lain:<sup>12</sup>

1. Mampu menjaga dan memberikan perlindungan bagi keutuhan agama
2. Mampu memberikan solusi hukum apabila terdapat pihak yang bermasalah dalam keperdataan
3. Mampu memberikan perlindungan kepada wilayah negara dan tempat ibadah
4. Mampu memberikan penegakkan terhadap otoritas hukum apabila terjadi masalah dalam kepidanaan
5. Mampu memberikan perlindungan kepada daerah dengan pembatasan benteng yang kokoh
6. Mampu meluluh lantakkan apabila ada seorang yang menentang agama Islam, setelah mereka diberikan masukan atau nasehat dan masuk agama Islam
7. Mampu mengambil sebagian aset (fa'i) yang didapat orang muslim dengan tidak melalui perang dan hanya dengan bersedekah sesuai aturan syariat Islam

---

<sup>12</sup> Imam Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam*, (Jakarta : Darul Falah. 2006), 57.

8. Mampu memberikan keadilan terhadap ketentuan upah atau apapun itu yang diperlukan dalam mengelola kas negara tanpa berlebihan
9. Mampu menaikan jabatan seorang yang telah terlatih dalam menjalankan tugas Negara, seperti: seseorang yang memiliki kemampuan, dipercaya bisa diamanatkan dalam menangani keuangan, dan lain-lain
10. Mampu turun langsung untuk mengurus segala macam persoalan yang ada dengan menyesuaikan keadaan tersebut
11. Imamah atau pemimpin diperbolehkan mengundurkan diri, apabila terjadinya sesuatu hal pada diri seorang *imāmāh*, meliputi:
  - a. Dikarena cacat dalam membela kebenaran dan keadilan, yang disebabkan oleh syahwat atau syubhat lainnya
  - b. Terdapat kecacatan dalam tubuh, dibagi menjadi:
    - a). Memiliki keterbatasan dibagian panca indra
    - b). Memiliki keterbatasan dibagian organ tubuh
    - c). Memiliki keterbatasan dalam bertindak.

Mengenai tugas-tugas seorang *imāmāh* atau Gubernur terkait pengendalian karantina kesehatan, apakah bisa dianggap memenuhi tugas sebagai seorang *imāmāh* atau pemimpin yang terdapat diatas.? Tugas dan kewenangan seorang *imāmāh* atau Gubernur dalam pengendalian karantina

kesehatan tersebut, sudah dianggap memenuhi kriteria yang ada seorang Gubernur dalam pengendalian karantina kesehatan.

Dalam ajaran Islam terdapat bagian dari politik kepemimpinan, politik sendiri diartikan mengatur, sedangkan agama adalah tiang untuk mengatur kehidupan yang aman dan tentram.<sup>13</sup> Dengan begitu politik dengan agama harus saling keterkaitan, sehingga agama dapat dijadikan sebagai sebuah pedoman untuk berpolitik dan memberikan arah guna mewujudkan harapan daripada yang sudah dirancang pada partai politik itu sendiri. Politik dan koordinator ialah suatu wadah bagi agama Islam yang sering ditemui di hadis maupun Al-qur'an terkait dengan hak dan tugas *imāmāh*.

Dalam konsep *fiqh siyāsah dūsturiyāh* masuk dalam sebuah pembahasan perundang-undangan yang sesuai dengan syariat Islam. *Dūstur* dalam bahasa Arab mempunyai makna sama dengan *constitution* artinya Undang-Undang Dasar. Sedangkan *dūsturiyāh* dimaknai dalam bahasa Indonesia adalah Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan yang jauh lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan *dūsturiyāhnya*.<sup>14</sup>

*Siyāsah dūsturiyāh* memiliki dua macam aspek yang saling berkesinambungan antara pemerintah dengan rakyatnya,<sup>15</sup> sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Ignas Kleden, *Agama dalam Perubahan Sosial: Agama dan Tantangan Zaman*, (Jakarta: LP3ES, 1985), 215-234.

<sup>14</sup> A. Djazuli, *Fiqh Siyāsah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu Rambu Syari'at*, (Jakarta: Kencana, 2009), 53.

<sup>15</sup> Farid Abdul Khaliq, *Fiqh Politik Islam*, (Jakarta: AMZAH, 2005), 83.

1. Al-qur'an dan Hadis ialah tolak ukur untuk menjadikan sebuah aturan hukum, tingkah laku kehidupan manusia, berbangsa dan bernegara.
2. Ulil Amri memiliki strategi guna mengatur kehidupan bermasyarakat supaya dapat memberikan maslahat kepada semuanya. Menurut pemikiran karya Syeikh Mahmud Syaltut berjudul fiqh politik Islam menjelaskan bahwasanya seorang Ulil Amri merupakan seorang yang diberikan karunia oleh Allah SWT dengan kesempurnaan yang luar biasa dalam menjalankan urusannya agar dapat menjaga kemaslahatan tetap terjaga. Adapun yang dapat dikatakan sebagai Ulil Amri yakni seorang wakil rakyat dan hakim, karena jika dilihat keduanya memiliki suatu potensi dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang dapat menghantarkan masyarakat kepada kemaslahatan.<sup>16</sup>

#### **D. Wewenang yang Dimiliki *Imāmāh***

Di dalam konsepsi pemimpin atau *imāmāh* mereka mempunyai wewenang dan fungsi, antara lain:<sup>17</sup>

1. Mampu melindungi berbagai lembaga-lembaga dalam hukum Islam
2. Mampu menjalankan aturan yang sesuai dengan hukum Islam
3. Mampu menegakkan tatanan kehidupan yang adil

---

<sup>16</sup> Ahmad Djazuli, *Kaidah – Kaidah Fiqih: Kaidah – Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah – Masalah yang Praktis*, (Jakarta: Kencana, 2017), 147.

<sup>17</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), 142.

4. Mampu menarik manfaat dari pajak yang telah dibebankan sesuai aturan hukum Islam
5. Mampu mengarahkan semua gambaran agresi, melindungi kemerdekaan dan integrasi teritorial bumi Islam di nusantara
6. Mampu mengarahkan pendidikan ke arah yang lebih baik lagi
7. Mampu memusnakan segala macam bentuk korupsi
8. Mampu mencontohkan perilaku yang baik terhadap penduduk tidak terkecuali
9. Mampu menyelesaikan kasus kemelaratan
10. Mampu mengasihikan bantuan terbaik kepada kemanusiaan.

Adapun terkait wewenang dan fungsi tersebut, dapat disimpulkan tujuan, visi dan misi pemerintahan supaya dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan dalam *imāmāh*, namun untuk umat Islam telah diberikannya hak dan nasehat untuk menjalankan yuridiksi pemerintah, sebaliknya pemerintah tidak boleh berlaku sewenang-wenang dalam mengelola pemerintahan. Selanjutnya pemerintah mengadakan musyawarah bersama rakyat, rakyat berpendapat dan memberikan masukan agar pihak pemerintah dapat mengambil aspirasi yang baik dari musyawarah tersebut, dengan begitu maka akan terwujud tatanan kehidupan masyarakat yang sejahtera. Demikianlah maka kita sebagai penerus para pahlawan akan mewujudkan cita-cita untuk

mendirikan keadilan negara berdasarkan syari'at Islam sebagaimana yang telah dipersepsikan dalam *imāmāh*.

Ditinjau dari sudut pandang Islam<sup>18</sup> bahwasanya kepemimpinan adalah kewajiban suatu kelompok agar mampu mengatur keberadaan kelompok tersebut dalam organisasi yang memegang tujuan tertentu. Letak kepemimpinan didalam organisasi kelompok tidak hanya digunakan untuk mendorong aktivitas anggotanya supaya menjamin kebutuhan pribadi ataupun kelompok di organisasinya.

Tapi pada kenyataanya kepemimpinan telah melakukan aktivitas yang sifatnya dinamis, seorang *leader* atau pemimpin sudah ada sejak masyarakat menjalani hidup dengan berkelompok, dan berhubungan satu dengan lainnya. Seorang pemimpin ialah orang yang bisa mengajak orang lain untuk melakukan usaha agar bisa mencapai tujuannya

Negara hukum yang berasaskan pada peraturan perundang-undangan *rechtstaat*, maka keberadaan asas legalitas tersebut menginginkan didalam setiap aktivitas yang dijalankan pemerintah berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang dianggap sebagai gambaran harapan yang dicita-citakan. Menurut pendapat Abdul Hamid S Attamimi menjelaskan peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi didalamnya terdapat cara yang dapat menghantarkan masyarakat menuju kehidupan yang telah dicita-citakan.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ali As-Salus, *Imamah dan Khalifah dalam Tinjauan Syar'i*, (Jakarta: Gema Insani, 1997), 16.

<sup>19</sup> Ali Marwan, "Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, No. 1, Vol. 14 (Maret, 2017), 11.

Fungsi ini pendukung masyarakat untuk memberikan arah pada peraturan perundang-undangan telah dibuat oleh aparaturnegara yang berhak atas wewenang tersebut, adapun seperti badan lembaga negara adalah perwakilan dari suatu negara.

#### **E. *Taūliyāh Imārāh* (Pendelegasian Kewenangan kepada Pemerintah Daerah)**

Mengenai pengertian *taūliyāh* atau pendelegasian wewenang merupakan perlimpahan wewenang dan tanggung jawab secara jelas yang diberikan pemimpin kepada bawahannya yang diharapkan melalui pendelegasian wewenang tersebut bisa melaksanakan tugasnya seperti: pengendalian terhadap penyebaran virus penyakit menular covid-19 dan hubungan dengan Undang-Undang Kesehatan yang telah diberikannya tersebut.

Menurut Wasistiono pendelegasian wewenang merupakan sebuah hak pemimpin untuk menguasai suatu tindakan supaya tugas dan tanggung jawab yang didelegasikannya dengan baik. Tanggung jawab merupakan kewajiban pemimpin agar dapat dijalankan dengan layak yang dibebankannya tersebut. Sedangkan keharusan yang dilakukan ialah tanggung jawab untuk tugas, wewenang, serta kewajiban yang saling berkesiambungan, meskipun dapat dibedakan tetapi sangatlah sulit untuk dipisah karena semuanya saling berkaitan.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Wasistiono, *Meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, (Bandung: Fokus Media, 2009), 140.

Berdasarkan pengertian diatas mengenai *taūliyāh* atau pendelegaian wewenang perlu memperhatikan prinsip pendelegasian wewenang dalam syari'at Islam, yaitu perencanaan, pengorganisasian, struktur kepemimpinan yang amanah, pengawasan pembagian tugas, dan pendelegasian yang harus berhubungan dengan Undang-Undang Kesehatan, seperti hadis Nabi Muhammad SAW yang berhubungan dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan:

“Janganlah yang sakit dicampur baurkan dengan yang sehat” (HR Bukhari dan Muslim dari Abu Hurairah).<sup>21</sup>

Hadis Nabi Muhammad SAW, menjelaskan bahwa diajarkannya untuk menjahui oarang yang sedang sakit, maksudnya adalah didalam prinsip pendelegasian wewenang juga harus memperhatikan pengendalian terhadap kesehatan masyarakat khususnya yang berhubungan dengan Undang-Undang Kesehatan, agar tidak mencampurkan orang yang sakit dengan orang yang sehat, agar tidak terjadinya penularan, sehingga menyebabkan bahaya. Dan hadis ini juga dapat diartikan sebagai pencegahan terhadap penyakit jiwa, fisik dan lain sebagainya.

Terdapat pula dasar hukum atau dalil *taūliyāh* dalam surat (at-Thaha: 28-32)<sup>22</sup>

يَفْقَهُوا قَوْلِي ۖ وَاجْعَلْ لِي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِ هَرُونَ ۖ أَخِي ۖ أَشَدُّ بِهٖ أَرْزِي ۖ وَأَشْرِكُهُ فِيَّ أَمْرِي ۖ

“Agar mereka mengerti perkataanku, dan jadikanlah utukku seorang pembantu dari keluargaku, (yaitu) Harun, saudaraku, teguhkanlah kekuatanku dengan (adanya) dia, dan jadikanlah dia teman dalam urusanku”.

<sup>21</sup> Abu Abdullah Muhammad bin Ismail Bukhari, *al-jami al-shahih* (Al-Qahirah: al-mathba'atu as-Salafiyah, 1130), 5574.

<sup>22</sup> Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Bandung: CV. Darus Sunnah, 2015), 88.

Didalam wilayah *al-imārāh* (otonomi daerah dalam Islam) terdapat sebuah prinsip yang dipengang untuk oleh negara Islam adalah prinsip demokrasi. Yang mana sifat otonomi dan pemerintahan yang mandiri berlaku baiknya mulai pusat sampai kedaerah lainnya.

Mengenai pemerintahan *al-imārāh* didalam wilayah yang berbasis negara Islam dibagi menjadi dua macam, antara lain:<sup>23</sup>

#### 1. Wilayah *al-Khāsāh*

Pemimpin pemerintahan *al-imārāh* merupakan suatu wilayah administrative yang dipimpin seorang *al-āmil* (petinggi), dalam wilayah tersebut tidak terdapat seorang Ulil Amri untuk daerahnya, hak otonomi, dan tidak memiliki hak untuk mengurus pemerintahan sendiri meski dari organisasi atau formasi lainnya. Wilayah administrative tersebut, menggunakan sistem *collegial* artinya seorang (petinggi) harus memiliki sebagian anggota guna membantu dalam berpartisipasi dan mempunyai kewajiban dengan cara langsung terhadap Pemerintah Pusat. Dengan begitu akan terbentuk prinsip bermusyawarah yang senantiasa berjalan meskipun nyatanya tidak ada Ulil Amri karena tidak adanya calon dewan perwakilan tersebut.

#### 2. Wilayah *al-Āmmāh*

Pemimpin pemerintahan *al-imārāh* merupakan badan Pemerintahan Daerah otonomi berhak mengurus daerah wilayahnya sendiri, didalamnya terdapat sebuah prinsip musyawarah, ada Ulil Amri dan selain kepala daerah juga ada

---

<sup>23</sup> Ahmad Zainal Abidin, *Membangun Negara Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001), 178.

seorang wakil yang bertugas mengelola urusan daerah serta berhak membuat peraturan yang setidaknya tidak berbenturan atas peraturan undang-undang yang sudah diatur oleh Pemerintah Pusat.

Ketika dahulu di zaman Rasulullah, di bawah pemerintahan *al-imārāh al-khāsāh* sekitar sedikitnya dari 10 wilayah tersebut, dan kawasan itu telah dibangun dan berpusat di Ibu Kota Madinah. Dasar demokrasi yang menjadi pedoman berkembang sangat cepat dalam pemerintahan *al-imārāh al-khāsāh* yang tidak memiliki calon dewan perwakilan juga masih dianggap sebagai wilayah administratif, sehingga lambat laun berganti menjadi *al-imārāh al-āmmāh* adalah kawasan otonomi yang sudah lengkap dan juga memiliki kawasan tertentu disebut wilayah *al-āmmāh*, dibawah pimpinan kepala daerah sebagai badan penguasa negara.

Pada masa pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab membangun sebuah pemerintahan daerah otonomi yang berdemokrat Islam terbesar. Sehingga ketika itu juga terdapat prinsip musyawarah dan ada Ulil Amri dalam Pemerintahan Daerah otonomi berhak untuk mengelola daerahnya, menjalankan peraturan dan instruksi dari Pemerintah Pusat. Sementara pada saat pemerintahan Khalifah Umar bin Khattab pemerintahan daerah otonominya diperkecil jumlahnya, namun untuk badan kekuasaan otonom daerahnya sangatlah lengkap dengan *al-imārāh al-khāsāh* yang sifatnya

*collegial*, hingga diperluas dijadikannya sebagai wilayah *al-āmmāh* mempunyai hak otonomi juga segala macam aturan yang ada didalamnya.<sup>24</sup>

Zainal Abidin mengutip sebuah buku yang berjudul *al-Ahkam al-Suṭānīyah*, yang didalamnya menerangkan secara detail terkait bagaimana pemerintahan otonomi yang telah mencapai tingkatan paling tinggi, sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. *Imārāh al-Īstikfā* merupakan suatu wilayah yang dipimpin kepala daerah *al-Wāli* yang mempunyai daerah otonomi yang lengkap dengan badan kekuasaan didalamnya, ada eksekutif, legislatif dan kehakiman.

2. *Imārāh al-Īstilā'* merupakan suatu negara bagian yang mempunyai kedudukan kekuasaan yang lebih besar. Adapun untuk tingkatannya, meliputi:

a. Seorang kepala negara bagian biasa disebut *al-Āmir* yang diberikan hak untuk mengatur kekuasaan daerah dan pusat.

b. Seorang kepala negara bagian istimewa disebut *al-Sūlthān* yang diberikan hak untuk mengatur kekuasaan dalam dan luar negara.

Didalam memajukan efisiensi dan efektifitas, Pemerintah Daerah mengusahakan agar otonomi daerah lebih cermati mengenai relasi diantaranya terdapat tatanan pemerintahan dan Pemerintahan Daerah yang

---

<sup>24</sup> Ibid.,181

<sup>25</sup> M. Makhfudz, "Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Tama Jagakarsa*, No. 2, Vol. 3, (Desember,2013), 381.

menjadi suatu energi bagi keragaman wilayahnya. Jika dilihat dari perspektif, maka relasi wewenang perlu diperhatikan mengenai keberagaman daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun untuk relasi bantuan umum, keuangan, pendayagunaan SDA (sumber daya alam) yang harus dilakukan dengan selaras sesuai aturan. Adapun yang sudah dipaparkan di <sup>26</sup>Nash Al-qur'an surah as-Saba': 15

لَقَدْ كَانَ لِسَبَإٍ فِي مَسْكَنِهِمْ آيَةٌ جَنَّتَانِ عَنْ يَمِينٍ وَشِمَالٍ كُلُوا مِنْ رِزْقِ رَبِّكُمْ وَاشْكُرُوا لَهُ بَلْدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبٌّ غَفُورٌ

“Sesungguhnya bagi kaum Saba' ada tanda (kekuasaan Tuhan) di tempat kediaman mereka yaitu dua buah kebun di sebelah kanan dan di sebelah kiri. (kepada mereka dikatakan): "Makanlah olehmu dari rezeki yang (dianugerahkan) Tuhanmu dan bersyukurlah kamu kepada-Nya. (Negerimu) adalah negeri yang baik dan (Tuhanmu) adalah Tuhan Yang Maha Pengampun".

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

---

<sup>26</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Sinergi Pustaka Indonesia, 2012), 608-609.

### BAB III

## PENETAPAN KARANTINA KESEHATAN ANTAR PUSAT DAN DAERAH

### A. Pengertian Kewenangan Sentralisasi dan Desentralisasi

Sentralisasi berasal dari kata *centre* yang dalam bahasa Inggris diartikan pusat atau tengah. Pengertian sentralisasi adalah pemusatan segala macam keputusan, kebijakan dan kewenangan, seperti: menetapkan karantina kesehatan, PSBB, PKK, yang dikoordinir oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan menurut B.N. Marbun dalam bukunya Kamus Politik menyatakan bahwa sentralisasi ialah bentuk kenegaraan yang memusatkan seluruh pengambilan keputusan politik, sosial, dan ekonomi berada di pusat<sup>1</sup>.

Desentralisasi berasal dari bahasa Belanda kata *de* diartikan lepas dan *centerum* diartikan pusat ialah penyerahan kekuasaan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat diberikan kepada Pemerintah Daerah, dan Pemerintah Daerah yang menjalankan kewenangan seperti: karantina kesehatan, PSBB, PKK. Sedangkan menurut Rahyunir Rauf menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah guna mengurus rumah tangganya sendiri<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ria Nuradhawati, "Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia", *Jurnal Academia Praja*, No. 1, Vol. 2 (Februari, 2019), 152-162.

<sup>2</sup> Rahyunir Rauf, *Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Dekontrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan*, (Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2018), 103.

Sebelum merebaknya covid-19, sekitar tahun 2018 Pemerintah Republik Indonesia menentukan peraturan perundang-undangan untuk dipergunakan mengelola terkait karantina kesehatan sebagai regulasi dalam pengaturan penyusunan strategi dalam penangan situasi darurat kesehatan Nasional. Mengenai hal ini pemerintah telah mempertimbangkan beberapa hal diantaranya:<sup>3</sup>

1. Untuk merealisasi penyusunan, maka masyarakat Indonesia seluruhnya harus lebih memperhatikan terkait urusan kesehatan warga negara Indonesia
2. untuk memajukan perdagangan lalu lintas pada era revolusi industri, yang rawan akan terjadinya interaksi berbasis Internasional dan hal ini tentunya dapat memudahkan terjadinya resiko gangguan kesehatan.
3. Negara Indonesia merupakan suatu negara yang didalamnya terdapat banyak ragam masyarakat, apabila dilihat dari segi ragam masyarakatnya, maka seharusnya mengambil langkah pencegahan guna untuk membatasi pandemi global yang menjangkit masyarakat Internasional.

Dari peninjauan tersebut munculah sebuah landasan berfikir dibentuknya Undang-Undang karantina kesehatan ini. Berdasarkan hal berikut dilandasi dengan berbagai peristiwa pandemi global sudah ada sebelumnya, diantaranya: wabah virus *Mers*, *Flu burung*, *SARS*, *Ebola* dan lain-lain.<sup>4</sup> Ketika bulan maret 2020 covid-19 merebak di tanah air, yang mana virus ini dinyatakan sebagai

---

<sup>3</sup> Ihsanuddin, "Presiden Jokowi Tetapkan Status Darurat Kesehatan Masyarakat", <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/31/15265391/jokowi-tetapkan-status-darurat-kesehatan-masyarakat>, diakses pada 1 juni 2022.

<sup>4</sup> Lutfi Fahrul Rizal, "Perspektif Siyasah Syar'iyah Tentang Darurat Negara Dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Hukum Dan Kemanusiaan*, No. 1, Vol. 14 (juli, 2020), 50.

pandemi global oleh *World Organisation Health* (WHO) yang sangat berbahaya dengan penyebarannya yang cukup pasif jika dibandingkan dengan virus-virus yang pernah mewabah sebelumnya. Maka berdasarkan hal ini diharapkan pemerintah mampu untuk membentuk sebuah regulasi untuk melindungi serta menyelamatkan rakyat Indonesia. Dengan dibentuknya Undang-Undang kekarantinaan kesehatan, disaat pemerintah melakukan antisipasi apabila terjadi darurat kesehatan, dilain sisi pemerintah diharapkan untuk waspada dan tanggap dalam membuat sebuah kebijakan yang didasari atas peraturan perundang-undangan tersebut.

Pemerintah Indonesia perlunya mewujudkan hal ini, dengan melaksanakan penanganan wabah covid-19 menurut <sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 salahsatunya adalah dengan diberlakukannya kebijakan karantina wilayah, pemberantasan sosial berskala besar. Namun dengan menggulirkan kebijakan penanganan wabah covid yang disandingkan dengan kebijakan darurat sipil untuk menyandarkan dalam Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) tentang keadaan bahaya tentunya hal ini dinilai kurang tepat, dikarenakan keduanya memiliki implikasi yang berbeda. Status darurat kesehatan menggambarkan situasi negara dalam keadaan bahaya yang mengintimidasi terkait dengan kondisi kesehatan masyarakat akan virus penyakit covid19, sementara itu darurat sipil sendiri telah mengilustrasikan situasi maupun kondisi negara yang berada dalam ancaman stabilitas yang berasal dari dalam maupun luar, seperti terjadinya perang, separatis, ataupun pemberontakan.

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

Karantina kesehatan dapat dilakukan apabila negara sedang mengalami darurat kesehatan masyarakat, adapun yang dimaksud dengan darurat kesehatan masyarakat yakni: "kedaruratan kesehatan masyarakat<sup>6</sup> adalah menurunnya suatu kondisi kesehatan masyarakat secara cepat, dapat dilihat dari beberapa perubahan yang terjadi sangat menonjol termasuk radiasi nuklir ini dapat menyebabkan virus yang menular, adanya kontaminasi terhadap bahan kimia, terjadinya pencemaran lingkungan dan pelepasan virus biologi lainnya, daya bahan pangan mengandung resiko bagi kesehatan tubuh sehingga dapat mengakibatkan terjadinya virus menular lintas kawasan bernegara."

Ketika kita mengacu kepada penjelasan Pasal 1 angka 2 di atas, terdapat beberapa hal yang harus lebih difokuskan perhatian guna menetapkan keadaan darurat kesehatan, yaitu: gangguan kesehatan, penyebaran dan penularan jenis penyakit. Dalam hal ini wabah covid-19 awalnya ditemukan dikota Wuhan telah memenuhi indikator yang dimaksudkan dalam Pasal 1 angka 2 sehingga saat ini angka untuk jumlah kasus covid-19 semakin mengalami kenaikan.

Kebijakan yang digunakan dalam menetapkan dan mencabut skala acuan darurat kesehatan adalah kebijakan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Hal ini telah tertuang pada <sup>7</sup>Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan kebijakan penuh dari Pemerintah Pusat adalah yang berkenaan atas penjagaan sehingga dapat membangun angkatan bersenjata, apabila negara sedang dalam keadaan genting, perang negara ataupun

---

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

<sup>7</sup> Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

antar wilayah negara mewujudkan sistem pertahanan negara guna untuk membantu negara dan warga negara yang ada didalamnya. Dalam hal ini darurat kesehatan adalah bagian dari permasalahan pertahanan yang tengah terjadi dalam bidang kesehatan masyarakat.

Adapun prosedur dalam penetapan status darurat kesehatan atas wabah covid-19 yang melanda Indonesia, sebelumnya pemerintah telah membuat data, pengumpulan, penyusunan, dan telah menentukan berbagai jenis penyakit berpotensi bahaya yang ditimbulkan oleh virus covid-19 tersebut bagi kesehatan masyarakat.<sup>8</sup> Sebagai tindak lanjut dari Pasal 4 Ayat (1) berdasarkan UUD 1945, Presiden sudah mengeluarkan Keputusan Nomor 1 Tahun 2020 tentang penetapan darurat kesehatan masyarakat.<sup>9</sup>

Karantina kesehatan dan melakukan karantina wilayah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat memberikan pertimbangan terhadap potensi rawan, genting, dan bahaya darurat kesehatan yang ditimbulkan. Adapun beberapa jenis dan tingkat karantina kesehatan yang dapat diambil oleh pemerintah, sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Karantina rumah, yaitu karantina yang dilakukan pada situasi ketika ditemukan sebuah kasus kedaruratan kesehatan sebatas wilayah rumah saja

---

<sup>8</sup> Pasal 10 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

<sup>9</sup> Pasal 3 huruf (c) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

2. Karantina wilayah, yaitu karantina dilakukan oleh semua warga masyarakat, manakala hasil dari laboratorium akan dikonfirmasi bahwa telah mengalami penyebaran jenis penyakit menular dalam negara
3. Karantina rumah sakit, yaitu karantian yang dilaksanakan bagi semua warga masyarakat yang berkunjung seperti: pasien. Untuk semua orang yang bertugas didalam rumah sakit dan berdasarkan konfirmasi hasil lab telah terjadi penularan penyakit.
4. Pembatasan sosial berskala besar, yakni membatasi semua masyarakat yang keluar masuk dalam kota atau wilyah tertentu yang tujuannya untuk menghambat meluasnya penularan virus covid-19.

Berdasarkan poin-poin diatas maka perlu diperhatikan yang berkenaan dengan penanganan wabah covid-19<sup>11</sup> berdasarkan peraturan, meliputi:

1. Dari uraikan sebelumnya terkait penetapan karantina kesehatan adalah bagian dari urusan Pemerintah Pusat dalam bidang pertahanan dibagian kesehatan masyarakat, dan hal ini seutuhnya menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat.
2. Disaat karantina seperti ini, Pemerintah Pusat seharusnya berkewajiban terhadap ketersediaan keperluan hidup masyarakat dan bahan pangan hewan ternak dalam diwilayah karantina hingga kurun waktu karantina berjalan sampai selesai.

---

<sup>11</sup> Fheriyal Sri Isriawaty, "Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak atas Kesehatan Masyarakat Berdasarkan UUD Republik Indonesia 1945", *Jurnal Ilmu Legal Opinion*, No. 2, Vol. 3, (Jakarta, 2015), 3.

3. Ketika pelaksanaan urusan pemerintahan, Pemerintah Pusat boleh membawa Pemerintah Daerah dalam melakukan penanganan covid-19 dengan memperhatikan skala karantina dengan menetapkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

4. menetapkan dan mencabut skala acuan karantina wilayah serta pembatasan sosial berskala besar sehingga Pemerintah Pusat mengeluarkan kewenangan lewat Kementerian Kesehatan.

Untuk pengaturan implementasi atas amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina kesehatan maka pemerintah telah menentukan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang pembatasan sosial berskala besar penanganan covid-19 yang tatanannya dipercepat. Pernyataan mengenai PSBB direalisasikan melalui kesepakatan dari Menteri Kesehatan dengan memperhatikan epidemiologi, efektifitas, besarnya ancaman, pertimbangan politik, teknik operasional, dorongan sumber daya, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan serta keamanan.<sup>12</sup>

Mengingat semakin terus meningkatnya kasus penyebaran covid-19 maka penerapan PSBB adalah langkah yang harus diambil dalam penanganan ini. Hal ini nantinya akan sangat berdampak atas kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri, tentunya terhadap sektor pendidikan dan ekonomi. Sehingga aktivitas keseharian masyarakat yang dilakukan biasanya akan terhenti, dan tentunya dapat berimbas ke sektor pendidikan dan ekonomi menjadi bidang utama yang

---

<sup>12</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

terdampak, dikarenakan mata pencaharian penduduk yang pada umumnya lebih didominasi oleh petani, pedangang, nelayan, buruh serabutan dan lainnya. Tentunya dengan penetapan PSBB ini, justru malah mengganggu perkembangan hidup khususnya masyarakat untuk mencapai kebutuhan hidup yang layak, maka dari pembatasan kegiatan ditempat umum harus dilaksanakan sebagai upaya guna untuk pemenuhan kebutuhan hidup secara dasar bagi masyarakat.<sup>13</sup> Dan dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat diperlukannya tanggung jawab secara nyata dari Pemerintah Pusat yang harus membawa Pemerintah Daerah dalam hal ini.

Pemberlakuan PSBB, jika dihindaki pada kualitas hukum, maka akan timbul kausalitas dilaksanakannya daripada kebijakan tersebut. Karena kebijakan PSBB penyebab dibuatnya guna memberikan batasan terhadap aktivitas gerak masyarakat dari yang semestinya, sebagai wujud menghambat perluasan penularan covid-19 yang berakibat laju kegiatan ekonomi masyarakat mengalami penurunan, malahan bisa jadi tidak jalan. Demikian dapat dilihat, bagaimana masyarakat kesulitan guna memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri, dari situ akan terlihat maksud Undang-Undang, seharusnya pemerintah lebih jeli dalam memberikan jalan keluar pada kebenaran peristiwa sebab-akibat yang sudah terjadi.

## **B. Kedudukan Pemerintah Daerah Dalam Negara Indonesia Sebagai Negara Kesatuan**

---

<sup>13</sup> Pasal 4 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Penangan Corona Virus Disease 2019.

Indonesia ialah suatu negara kesatuan, Pemerintah Daerah mempunyai arti dan kedudukan yang sangat penting dengan memberikan sebuah wadah sebagai fungsi utama pemerintahan. Dalam fungsi utama lebih memfokuskan terhadap tiga fungsi meliputi: fungsi pelayanan, pemberdayaan dan pengaturan. Dari ketiga fungsi tersebut pemerintah bertugas mengajukan kepentingan umum yang harus dilaksanakan bagi alat pemerintahan. Dan tidak dilaksanakannya fungsi tersebut apabila didalam pemerintahan urusan distribusi untuk sentralisasi hanya diberikan pada Pemerintah Pusat.

Sarundajang memaparkan terdapat beberapa argumen terkait pentingnya Pemerintahan Daerah untuk NKRI, diantaranya: argumen sejarah, situasi dan kondisi wilayah, keterbatasan pemerintahan, politik dan psikologis.<sup>14</sup>

Berdasarkan fakta sejarah, eksistensi dari Pemerintah Daerah sudah dikenal semenjak masa monarki. Tatahan sistem pemerintahan berangkat dari desa, kelurahan, kecamatan, dan menuju pada Pemerintahan Pusat. Dan sisi lain juga terdapat pemerintahan berbasis federasi terhadap masyarakat adat namun eksistensinya tetap diakui Pemerintahan Kolonial dimasa penjajahan.<sup>15</sup>

Pertama, argumen sejarah karena terdapat pengaruh sejarah yang cukup besar sehingga tokoh Moh. Yamin dan Soepomo harus mengutarakan dasar ide pokok pikiran terkait Pemerintahan Daerah ketika menyusun Rancangan Undang-Undang Dasar dalam Badan Penyidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), gagasan dari dua tokoh pejuang Kemerdekaan Indonesia menjadi

---

<sup>14</sup>Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1999), 21.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 7, (Jakarta: Kencana, 2011), 22.

sebuah rahmat dengan lahirnya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Amandemen).<sup>16</sup>

Kedua, argumen situasi dan kondisi wilayah Indonesia ialah sebagian besar dikelilingi kepulauan yang mempunyai 17.504 pulau kurang lebihnya, luas wilayah darat mencapai 1.922.570 km<sup>2</sup> dan luas perairan mencapai 3.257.483 km<sup>2</sup>. Garis pantai yang dimiliki mencapai 54.716 km. Karena wilayahnya yang cukup luas tentunya hal tersebut membuat pendirian logis dengan beragamnya suku budaya, adat istiadat, agama, bahasa di tiap daerahnya.

Ketiga, argumen keterbatasan pemerintah didalam melaksanakan tugas pemerintahan, dalam hal ini tentunya Pemerintahan Pusat sadar akan besarnya kegiatan yang belum tentu bisa diselesaikan Pemerintah Pusat sendiri, tentunya perlu sinergi dari Pemerintah Daerah untuk dapat mengurus wilayah tersebut.

Keempat, argumen politik dan psikologis. Ketika otonomi daerah diberikan adalah salah satu tindakan strategis dalam sifat politis dan psikologis, hal tersebut digunakan sebagai upaya pencegahan disintegrasi bangsa. Pemerintah orde baru melakukan pembangunan sistem hukum, sosial dan politik berupa sentralistik dan menghiraukan urusan dari Pemerintah Daerah itu sendiri. Bahwasannya<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 konfigurasi politik cenderung untuk ditekankan pada kekuasaan dekonsentrasi. Dalam prinsip otonomi riil diubanya pada prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, hal tersebut nantinya akan

---

<sup>16</sup> Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Cet. IX, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), 51.

<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

berhubungan terhadap Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Didalamnya mengakui terkait otonomi daerah perlu mempunyai keserasian bersama penegakkan politik dan kekuasaan negara, sehingga bisa memberikan jaminan interaksi selaras bersama Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam kerangka NKRI, serta memberikan jaminan atas rangkaian penggolongan daerah.<sup>18</sup>

Adapun pelaksanaan penyusunan Undang-Undang Pemerintah Daerah dimasa orde baru malah mengembangkan perdebatan didaerah. Setelah runtuhnya orde baru, beberapa daerah melakukan penuntutan guna melepaskan diri dari NKRI. Hal tersebut terjadi karena beberapa daerah melakukan penuntutan untuk terhadap wewenang dan bagi hasil atas SDA (sumber daya alam) hanya dirasakan Pemerintah Pusat. Maka berlatar belakang hal tersebut dengan Pemerintah Pasca Orde Baru yang berusaha untuk terus menjaga NKRI dengan memberikan otonomi daerah kepada daerah-daerah dan otonomi khusus kepada beberapa daerah tertentu seperti provinsi Aceh, dan Papua.<sup>19</sup>

Beberapa alasan mengenai arti pentingnya Pemerintahan Daerah dalam Negara Kesatuan bisa terlihat dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pasca amandemen terkait otonomi daerah diatur lebih rinci yang dituangkan kedalam 3 Pasal. Mengacu pada amanat konstitusi maka, otonomi daerah dilaksanakan dengan cara desentralisasi terhadap kewenangan bersifat terpusat dimasa Pemerintahan Orde Baru. Pendesentralisasian ini tentunya sangat mempunyai arti

---

<sup>18</sup> Bambang Ariyanto, "Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum*, Edisi Khusus, (Oktober 2020), 42.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 43.

penting agar terbangunnya integrasi bangsa. Menurut C.V. Van Der Pot didalam mengemukakan pendapatnya terkait pembagian desentralisasi ketatanegaran meliputi: desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial merupakan pelimpahan yuridiksi guna mengelola dan menjalankan rumah tangganya sendiri-sendiri per-daerahnya, sedangkan desentralisasi fungsional adalah pelimpahan yuridiksi kekuasaan guna mengelola dan menjalankan berdasarkan kepada kepentingan tertentu.<sup>20</sup>

Adapun ciri utama desentralisasi teritorial adalah terdapatnya otonomi, *Medebewind dan Zelfbestuur*. Hal inilah yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. <sup>21</sup> Philipus M. Hadjon memaparkan bahwa desentralisasi dapat dimaknai sebuah kewenangan guna mengelola dan mengurus kegiatan pemerintahan bukan hanya dijalankan Pemerintah Pusat, namun sejatinya harus dijalankan Pemerintah Daerah, baik secara teritorial maupun fungsional. Desentralisasi mempunyai agenda penting yakni dibagi menjadi dua macam kewenangan vertikal maupun horizontal. Pertama, desentralisasi dalam konteks otonomi daerah perlu ada korelasi anatar dekonsentrasi. Yang kedua hal ini mempunyai tujuan yang sama untuk memberikan batasan terhadap kekuasaan Pemerintahan Pusat dengan tujuan menjaga iklim demokrasi.

Bagir Manan menyatakan adapun wujud desentralisasi ada dua macam meliputi: otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan ada sedikit perbedaan terlihat ditingkat kebebasan dan kemandiriannya saja. Lain halnya dengan

---

<sup>20</sup> Ibid.,44.

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Adminstrasi Negara, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), 111.

otonomi, kebebasan dan kemandirian cukup terbatas dalam hal menerapkannya, Ateng Syarifuddin mengemukakan aturan dalam pemeriksaan tugas pembantuan merupakan terbatasnya penguasaan pemerintahan ataupun Pemerintah Daerah yang sulit untuk dijalankan baik ketika diikuti sertakan atau tidaknya Pemerintah Daerah, dan perkembangan serta kebutuhan masyarakat. Hal ini menjadi dasar sehingga pemerintahan akan berdaya dan dapat dikatakan berhasil manakala adanya beberapa yang harus diserahkan kepada Pemerintah Daerah.<sup>22</sup>

### **C. Undang-Undang Karantina Kesehatan**

Mengenai pengertian kesehatan adalah keadaan sempurna, baik fisik, mental, maupun sosial dan tidak hanya bebas dari penyakit dan cacat. Sedangkan menurut Notoadmodjo, bahwa kesehatan merupakan keadaan sehat baik secara fisik, mental, spritual, maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomi.<sup>23</sup>

Dalam <sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, yang menyatakan “Upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat”. Adapun mengenai pembagian karantina kesehatan dibagi menjadi 3 sebagai berikut:<sup>25</sup>

#### **1. Karantina Wilayah**

---

<sup>22</sup> Ateng Syarifuddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung: Bina Cipta, 1985), 45.

<sup>23</sup> Notoatmodjo, *Metode Penelitian Kesehatan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), 1.

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

Pembatasan penduduk dalam suatu wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit atau terkontaminasi terhadap penularan virus sedemikian rupa untuk mencegah bila terjadi penyebaran penyakit menular tersebut. adapun mengenai karantina wilayah dibagi menjadi 5 macam meliputi:

1. Pemberantasan Sosial Berskala Besar (PSBB) telah diatur dalam <sup>26</sup>Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 adalah pembatasan aktivitas tertentu suatu penduduk pada daerah atau kawasan yang diduga terinfeksi covid-19 dengan tujuan untuk mencegah penyebaran virus menular yang lebih luas, meliputi:
  - a. Sekolah, selama PSBB, proses belajar-mengajar di sekolah dihentikan dan diganti dengan proses belajar-mengajar di rumah dengan media yang paling efektif.
  - b. Bekerja dikantor, proses kerja di kantor akan dibatasi dan diganti dengan proses bekerja di tempat tinggal atau work from home (WFH), sehingga produktivitas pekerja tetap terjaga.
  - c. Keagamaan, selama PSBB semua tempat ibadah ditutup sementara untuk umum.
  - d. Fasilitas Umum dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, ada sejumlah fasilitas umum yang dikecualikan. Pengecualian tersebut dilaksanakan dengan tetap memperhatikan pembatasan

---

<sup>26</sup> Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

- kerumunan orang serta berpedoman pada protokol kesehatan dan peraturan yang berlaku.
- e. Sosial Budaya, selama PSBB diterapkan warga juga dilarang untuk melakukan kegiatan sosial dan budaya yang berpotensi menimbulkan kerumunan.
  - f. Transportasi Umum, jumlah penumpang dan jam operasional transportasi umum telah dibatasi sekitar 50 persen. Sedangkan untuk kendaraan pribadi, penumpang per kendaraan akan dibatasi.
  - g. Pertahanan dan Keamanan, dalam Permenkes kegiatan warga terkait perahanan dan keamanan juga akan dibatasi. Namun, hal itu dikecualikan untuk kegiatan operasi militer dan operasi kepolisian.
2. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) berdasarkan <sup>27</sup>Intruksi Menteri Nomor 1 Tahun 2021 adalah pembatasan ini yang dilakukan untuk membatasi, antara lain:
- a. Membatasi tempat/kerja perkantoran dengan menerapkan WFH sebesar 75 persen dan WFO sebesar 25 persen dengan protokol kesehatan yang ketat
  - b. Melaksanakan kegiatan belajar-mengajar secara daring
  - c. Untuk sektor esensial yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat tetap dapat beroperasi 100 persen dengan pengaturan jam operasional, dan penerapan protokol kesehatan
  - d. Melakukan pengaturan pemberlakuan pembatasan pada restoran dan pusat perbelanjaan

---

<sup>27</sup> Intruksi Menteri Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19).

- e. Mengizinkan kegiatan konstruksi beroperasi 100 persen dengan penerapan protokol kesehatan secara ketat
  - f. Mengizinkan tempat ibadah dibuka dengan pengaturan pembatasan kapasitas sebesar 50 persen secara ketat.<sup>28</sup>
3. PPKM Mikro adalah pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat pada tingkat yang terkecil RW atau RT. Bila ada zona merah dengan kriteria terdapat lebih dari 10 rumah dengan kasus konfirmasi positif dalam satu RT selama 7 (tujuh) hari terakhir, maka pembatasan yang dilakukan, antara lain:
- a. Isolasi mandiri/terpusat dengan pengawasan ketat
  - b. Menutup rumah ibadah, tempat bermain anak dan tempat umum lainnya kecuali sektor esensial
  - c. Melarang kerumuman lebih dan 3 orang
  - d. Membatasi keluar masuk wilayah RT maksimal hingga Pukul 20.00 dan meniadakan kegiatan sosial masyarakat yang menimbulkan kerumuman.<sup>29</sup>
4. PPKM Darurat adalah aturan pengetatan aktivitas masyarakat yang tak jauh berbeda dengan PPKM Mikro. Adapun PPKM darurat sebagai berikut:
- a. 100% Work from Home untuk sektor non essential
  - b. Seluruh kegiatan belajar mengajar dilakukan secara online/daring

---

<sup>28</sup> Pricillia Mawuntu, "Efektifitas Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Skala Mikro Dalam Penyebaran Covid-19 di Desa Warembungan, <http://teknوtempo.co/read/1475272/perbedaan-ppkm-dan-ppkm-mikro>, diakses pada 1 juni 2022.

<sup>29</sup> Ketut Riris Pundarini Dewi, "Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Pembentukan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019", *Restorica: Jurnal Ilmiah Ilmu Adminitrasi Negara dan Komunikasi*, No. 2, Vol. 7, (Denpasar, 2021), 33.

c. Untuk sektor essential diberlakukan 50% maksimum staf Work from Office (WFO) dengan protokol kesehatan, dan untuk sektor kritikal diperbolehkan 100% maksimum staf WFO dengan protokol kesehatan, meliputi:

a). Cakupan sektor essential adalah keuangan dan perbankan, pasar modal, sistem pembayaran, teknologi informasi dan komunikasi, perhotelan non penanganan karantina covid-19, serta industri orientasi ekspor.

b). Cakupan sektor kritikal adalah energi, kesehatan, keamanan, logistik dan transportasi, industri makanan, minuman dan penunjangnya, petrokimia, semen, objek vital nasional, penanganan bencana, proyek strategis nasional, konstruksi, utilitas dasar (seperti listrik dan air), serta industri pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat sehari-hari.

c). Untuk supermarket, pasar tradisional, toko kelontong, dan pasar swalayan yang menjual kebutuhan sehari-hari dibatasi jam operasional sampai pukul 20.00 waktu setempat dengan kapasitas pengunjung 50% (lima puluh persen); untuk apotik dan toko obat bisa buka full selama 24 jam.

d. Pusat perbelanjaan dan pusat perdagangan ditutup.

e. Pelaksanaan kegiatan makan/minum ditempat umum (warung makan, rumah makan, kafe, pedagang kaki lima, lapak jajanan) baik yang berada pada lokasi tersendiri maupun yang berlokasi pada pusat perbelanjaan hanya menerima delivery/take away dan tidak menerima makan di tempat (dine-in).

f. Pelaksanaan kegiatan konstruksi (tempat konstruksi dan lokasi proyek) beroperasi 100% (seratus persen) dengan menerapkan protokol kesehatan secara lebih ketat.<sup>30</sup>

## 2. Karantina Rumah Sakit

Pembatasan seseorang dalam rumah sakit yang diduga terinfeksi atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah bila terjadi penyebaran penyakit menular tersebut.

## 3. Karantina Rumah

Pembatasan penghuni dalam suatu rumah beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah bila terjadi penyebaran penyakit menular tersebut.

## **D. Perbedaan Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Jatim**

Didalam penetapan karantina wilayah seperti PPKM, PSBB, PPKM Mikro, PPKM Darurat oleh kepala daerah pada masa pandemi covid-19 ini, jika ditinjau dari hukum positif masih belum sesuai, dikarenakan ketidaktegasan Pemerintah Pusat dalam mengambil sikap untuk menetapkan skala acuan karantina wilayah (dalam hal tersebut Pemerintah Pusat telah memberlakukan PSBB) yang mengakibatkan ketidak seragaman antar daerah kota satu dengan daerah kota yang lainnya.

---

<sup>30</sup> Kadek Julia Mahadewi, "Kebijakan Pelaksanaan PPKM Darurat Untuk Penanganan Covid-19 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru di Provinsi Bali" <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5641431/apa-itu-ppkm-darurat>, diakses pada tanggal 1 juni 2022.

Adapun mengenai perbedaan daerah DKI Jakarta dengan Jatim yang ada keterkaitan dengan dilakukannya new normal di daerah DKI Jakarta, sedangkan Jatim masih memberlakukan PSBB untuk wilayahnya. Setelah masa perpanjangan PSBB di DKI Jakarta berakhir, Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan menerbitkan <sup>31</sup>Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan PSBB pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman dan Produktif. Anies Baswedan lebih memilih menanamkan tahapan PSBB Transisi daripada new normal, dikarenakan kata transisi bermakna penanganan covid-19 belum berakhir. Fase transisi tersebut masyarakat akan lebih aman, sehat dan produktif seperti kebijakan Pemerintah Pusat yang menerapkan new normal, meliputi:<sup>32</sup>

1. Angka *reproduction number* atau angka penularan covid-19 diperkirakan sudah dibawah angka 0,9. Jika *reproduction number* kurang dari 1 itu berarti penularan virus covid-19 terhadap orang lain sudah hampir tidak ada.
2. Dari segi epidemiologi, angka pasien dalam pengawasan (DPD) bergerak fluktuatif cenderung menurun, dan bahkan angka kematian akibat covid-19 terus menurun.
3. Dari sisi kesehatan publik, jumlah test *polymerase Chain Reaction* (PCR) cenderung meningkat.

---

<sup>31</sup> Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan PSBB pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman dan Produktif.

<sup>32</sup> Ihsanuddin, "Persiapan New Normal di 4 Provinsi, Akan Diperluas Jika Efektif", <https://news.detik.com/x/detail/investigasi/20200608/New-Normal-Aja-Jakarta>, diakses pada 1 juni 2022.

4. Fasilitas kesehatan, jumlah ventilator dan alat pelindung diri (APD) di DKI Jakarta terjadi peningkatan dan cukup untuk memenuhi kebutuhan.

Sedangkan Jatim masih memberlakukan PSBB untuk wilayahnya, dikarena beberapa hal meliputi:

1. Dalam laporan harian, penambahan baru kasus positif covid-19 dari Jatim totalnya sebanyak 28.233 jiwa, dimana seluruh provinsi Jatim berpusat di Surabaya, kota yang berpenduduk sekitar 3 juta jiwa, mencatat 2.748 total kasus kumulatif dan 253 kematian.
2. Dari segi epidemiologi, dikota Surabaya angka reproduksi virus masih berada diantara 1,1 hingga 1,2. Tingkat resiko Jatim 12 kasus setiap 100.000 jiwa, sedangkan Surabaya tingkat resiko sekitar 92 kasus setiap 100.000 jiwa.
3. Banyaknya jumlah petugas medis yang terpapar virus covid-19, dikarenakan kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya penggunaan protokol kesehatan. Tenaga kesehatan (Nakes) berharap adanya kerja sama dari seluruh pihak untuk menangani wabah virus covid-19 dikota Surabaya.
4. Gubernur Jatim Khofifah Indar Parawansa, mendirikan RS. Lapangan covid-19 di jalan Indrapura, hal tersebut dilakukan agar upaya untuk mengurangi beban RS. Rujukan yang sangat kewalahan menampung pasien yang terinfeksi virus covid-19 dikota Surabaya. Dan menekankan

pentingnya tes beserta upaya isolasi kasus-kasus demi mengurangi penyebaran virus covid-19.<sup>33</sup>

Dengan demikian dapat terlihat perbedaan Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Jatim dan alasan-alasan terkait masih ditetapkannya PSBB dikota Surabaya, sedangkan di Daerah Khusus Ibukota Jakarta sudah Transisi atau New Normal.



---

<sup>33</sup> Fathoni, “Dampak Covid-19 dan Kebijakan PSBB Pemerintah terhadap UMKM di Wiyung Surabaya”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52905012>, diakses pada 1 juni 2022.

## BAB IV

### ANALISIS *FĪQH SIYĀSAH DŪSTURIYĀH* TERHADAP KEWENANGAN KEPALA DAERAH DALAM PENETAPAN KARANTINA WILAYAH PADA MASA PANDEMI COVID 19

#### A. Tinjauan Ketetapan Karantina Wilayah Yang Ditetapkan Oleh Gubernur Jatim Terkait Undang-Undang Karantina Kesehatan

Pengertian kepala daerah ialah orang yang memiliki atau mengepalai suatu daerah seperti Gubernur (Kepala Daerah Provinsi), Bupati (Kepala Daerah Kabupaten), dan Walikota (Kepala Daerah Kota).<sup>1</sup>

Mengenai pengertian Gubernur adalah pemimpin dan penyelenggara pemerintahan daerah provinsi, seorang Gubernur juga menjadi Kepala Daerah Provinsi dan wakil dari Pemerintah Pusat di daerah. Salah satu tugas Gubernur adalah mengawasi peraturan di daerah dan provinsi, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk tugas dan wewenang Gubernur sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di kabupaten atau kota.
2. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah kabupaten atau kota yang ada di wilayahnya.

---

<sup>1</sup> Telly Sumbu, dkk, *Kamus Umum Politik dan Hukum*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), 838.

<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai wakil Pemerintah Pusat.

3. Memfasilitasi dan memberdayakan daerah kabupaten atau kota di wilayahnya.
4. Melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten atau kota tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah perubahan anggaran pendapatan, pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran pendapatan, tata ruang daerah, pajak daerah, serta retribusi daerah.
5. Pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten atau kota.
6. Mengawal netralitas ASN dan TNI/Porli dalam pemilihan kepala daerah.
7. Menjaga ketertiban dan ketentraman masyarakat.
8. Melakukan tugas sesuai ketentuan peraturan dan perundang-undangan.

Gubernur memiliki wewenang sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Membatalkan peraturan daerah kabupaten atau kota.
2. Memberikan penghargaan atau sanksi untuk bupati atau walikota yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi pemerintah antar daerah kabupaten atau kota di satu provinsi.
3. Memberikan persetujuan terhadap rancangan peraturan daerah kabupaten atau kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten atau kota.
4. Memberikan wewenang lain sesuai ketentuan Undang-Undang.

---

<sup>3</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Adapun yang berhubungan dengan menjalankan tugas dan wewenang sebagaimana yang telah tercantum diatas, ketentuan gubernur tidak diperbolehkan meliputi:

1. Melakukan mutasi pegawai
2. membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya.
3. Membuat kebijakan baru terkait pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya.
4. Membuat kebijakan saling berbenturan atas ketentuan lainnya atau sejenis peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diatasnya.

Hal ini dimaksudkan agar tidak mengganggu pelayanan umum dan ketertiban dalam tatanan masyarakat, begitu juga halnya peraturan daerah adalah uraian dari berbagai peraturan perundang-undangan dengan tingkatan lebih tinggi diatasnya sehingga harus dicermati.

Dalam <sup>4</sup>Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, yang menyatakan “Upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat”. Mengenai Undang-Undang Karantina Kesehatan dibagi menjadi 3 sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Karantina Wilayah

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

Pembatasan penduduk dalam suatu wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit atau terkontaminasi terhadap penularan virus sedemikian rupa untuk mencegah bila terjadi penyebaran penyakit menular tersebut. adapun mengenai karantina wilayah dibagi menjadi 5 macam meliputi:

1. Pemberantasan Sosial Berskala Besar (PSBB) telah diatur dalam <sup>6</sup>Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 adalah pembatasan aktivitas tertentu suatu penduduk pada daerah atau kawasan yang diduga terinfeksi covid-19 dengan tujuan untuk mencegah penyebaran virus menular yang lebih luas, meliputi:

- a. Sekolah, selama PSBB, proses belajar-mengajar di sekolah dihentikan dan diganti dengan proses belajar-mengajar di rumah dengan media yang paling efektif.
- b. Bekerja dikantor, proses kerja di kantor akan dibatasi dan diganti dengan proses bekerja di tempat tinggal atau work from home (WFH), sehingga produktivitas pekerja tetap terjaga.
- c. Keagamaan, selama PSBB semua tempat ibadah ditutup sementara untuk umum.

---

<sup>6</sup> Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

d. Fasilitas Umum dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, ada sejumlah fasilitas umum yang dikecualikan. Pengecualian tersebut dilaksanakan dengan tetap memperhatikan pembatasan kerumunan orang serta berpedoman pada protokol kesehatan dan peraturan yang berlaku.

e. Sosial Budaya, selama PSBB diterapkan warga juga dilarang untuk melakukan kegiatan sosial dan budaya yang berpotensi menimbulkan kerumunan.

f. Transportasi Umum, jumlah penumpang dan jam operasional transportasi umum telah dibatasi sekitar 50 persen. Sedangkan untuk kendaraan pribadi, penumpang per kendaraan akan dibatasi.

g. Pertahanan dan Keamanan, dalam Permenkes kegiatan warga terkait perahanan dan keamanan juga akan dibatasi. Namun, hal itu dikecualikan untuk kegiatan operasi militer dan operasi kepolisian.

2. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) berdasarkan

<sup>7</sup>Intruksi Menteri Nomor 1 Tahun 2021 adalah pembatasan ini yang dilakukan untuk membatasi, antara lain:

a. Membatasi tempat/kerja perkantoran dengan menerapkan WFH sebesar 75 persen dan WFO sebesar 25 persen dengan protokol kesehatan yang ketat

---

<sup>7</sup> Intruksi Menteri Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19).

- b. Melaksanakan kegiatan belajar-mengajar secara daring
  - c. Untuk sektor esensial yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat tetap dapat beroperasi 100 persen dengan pengaturan jam operasional, dan penerapan protokol kesehatan
  - d. Melakukan pengaturan pemberlakuan pembatasan pada restoran dan pusat perbelanjaan
  - e. Mengizinkan kegiatan konstruksi beroperasi 100 persen dengan penerapan protokol kesehatan secara ketat
  - f. Mengizinkan tempat ibadah dibuka dengan pengaturan pembatasan kapasitas sebesar 50 persen secara ketat.<sup>8</sup>
3. PPKM Mikro adalah pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat pada tingkat yang terkecil RW atau RT. Bila ada zona merah dengan kriteria terdapat lebih dari 10 rumah dengan kasus konfirmasi positif dalam satu RT selama 7 (tujuh) hari terakhir, maka pembatasan yang dilakukan, antara lain:
- a. Isolasi mandiri/terpusat dengan pengawasan ketat
  - b. Menutup rumah ibadah, tempat bermain anak dan tempat umum lainnya kecuali sektor esensial
  - c. Melarang kerumunan lebih dan 3 orang

---

<sup>8</sup> Pricillia Mawuntu, "Efektifitas Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Skala Mikro Dalam Penyebaran Covid-19 di Desa Warembungan, <http://teknوtempo.co/read/1475272/perbedaan-ppkm-dan-ppkm-mikro>, diakses pada 1 juni 2022.

d. Membatasi keluar masuk wilayah RT maksimal hingga Pukul 20.00

dan meniadakan kegiatan sosial masyarakat yang menimbulkan kerumuman.<sup>9</sup>

4. PPKM Darurat adalah aturan pengetatan aktivitas masyarakat yang tak jauh berbeda dengan PPKM Mikro. Adapun PPKM darurat sebagai berikut:

a. 100% Work from Home untuk sektor non essential

b. Seluruh kegiatan belajar mengajar dilakukan secara online/daring

c. Untuk sektor essential diberlakukan 50% maksimum staf Work from Office (WFO) dengan protokol kesehatan, dan untuk sektor kritikal diperbolehkan 100% maksimum staf WFO dengan protokol kesehatan, meliputi:

a). Cakupan sektor essential adalah keuangan dan perbankan, pasar modal, sistem pembayaran, teknologi informasi dan komunikasi, perhotelan non penanganan karantina covid-19, serta industri orientasi ekspor.

b). Cakupan sektor kritikal adalah energi, kesehatan, keamanan, logistik dan transportasi, industri makanan, minuman dan penunjangnya, petrokimia, semen, objek vital nasional, penanganan bencana, proyek strategis nasional, konstruksi, utilitas dasar (seperti listrik dan air), serta industri pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat sehari-hari.

---

<sup>9</sup> Ketut Riris Pundarini Dewi, "Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Pembentukan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019", *Restorica: Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara dan Komunikasi*, No. 2, Vol. 7, (Denpasar, 2021), 33

c). Untuk supermarket, pasar tradisional, toko kelontong, dan pasar swalayan yang menjual kebutuhan sehari-hari dibatasi jam operasional sampai pukul 20.00 waktu setempat dengan kapasitas pengunjung 50% (lima puluh persen); untuk apotik dan toko obat bisa buka full selama 24 jam.

d. Pusat perbelanjaan dan pusat perdagangan ditutup.

e. Pelaksanaan kegiatan makan/minum ditempat umum (warung makan, rumah makan, kafe, pedagang kaki lima, lapak jajanan) baik yang berada pada lokasi tersendiri maupun yang berlokasi pada pusat perbelanjaan hanya menerima delivery/take away dan tidak menerima makan di tempat (dine-in).

f. Pelaksanaan kegiatan konstruksi (tempat konstruksi dan lokasi proyek) beroperasi 100% (seratus persen) dengan menerapkan protokol kesehatan secara lebih ketat.<sup>10</sup>

## 2. Karantina Rumah Sakit

Pembatasan seseorang dalam rumah sakit yang diduga terinfeksi atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah bila terjadi penyebaran penyakit menular tersebut.

## 3. Karantina Rumah

---

<sup>10</sup> Kadek Julia Mahadewi, "Kebijakan Pelaksanaan PPKM Darurat Untuk Penanganan Covid-19 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru di Provinsi Bali" <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5641431/apa-itu-ppkm-darurat>, diakses pada tanggal 1 juni 2022.

Pembatasan penghuni dalam suatu rumah beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah bila terjadi penyebaran penyakit menular tersebut.

Adapun ketika mencoba menelaah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Atau Stabilitas Sistem Keuangan<sup>11</sup>, yang didalamnya dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan bagi *refocusing* finansial daerah dari APBD yang digunakan sebagai penanganan covid-19. Saat PP Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019, pada konsideran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah seluruhnya tidak dicantumkan, dengan begitu Pemerintah Daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan status darurat kesehatan, ataupun karantina wilayah, melainkan Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk mengajukan atau mengusulkan kepada Pemerintah Pusat untuk diberlakukannya PSBB di daerahnya tersebut. Disini dapat dilihat bahwasannya urusan pemerintah yang konkuren yang berhubungan melalui bantuan dasar dan pelayanan non dasar menjalankan tugas pembantuan yang diutamakan.

---

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Berdasarkan pemaparan tersebut, sehingga dapat diambil kesimpulan terkait pokok aturan yang dilakukan untuk penanganan covid-19 oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yakni bersumber oleh desentralisasi, yang mana rule model yang dijalankan dalam penerapan <sup>12</sup>Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 diletakkannya Pemerintah Daerah sebagai *The Agency Model*. Dalam hal tersebut Pemerintah Daerah tidak memiliki kewenangan dominan maka, eksistensinya adalah agen dari Pemerintah Pusat. Hal ini berpengaruh terhadap penyelenggaraan hubungan pusat dan daerah sepanjang pandemi ini.

Beberapa regulasi berkenaan pada penanganan covid-19 Pemerintah Daerah yang diposisikan guna menjalankan tugas pembantuan. namun penanganan wabah ini sedang berada di ujung tanduk sebagai pelaksananya Pemerintah Daerah. Dengan hal tersebut urusan Pemerintah Daerah harus dimaksimalkan pada sistem penanganan wabah tersebut mengusahakan kesempatan atau diskresi guna mengambil tindakan yang strategis supaya pengendalian dan perluasan covid-19, karena Pemerintah Daerah tentu lebih memahami bagaimana keadaan sosial kemasyarakatan yang ada di rumahtangganya.

Dalam prakteknya, otonomi daerah telah mengatur sendiri daerahnya dan juga pembagian kewenangan meliputi: atribusi, delegasi dan mandat yang tertuang di <sup>13</sup>Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Mengenai praktek pelaksanaan kewenangan atribusi merupakan sesuatu kewajiban yang harus sesuai dengan peraturan daerahnya, dan praktek pelaksanaan

---

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

<sup>13</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

kewenangan delegasi ialah menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi wilayah administrasi serta praktik pelaksanaan kewenangan mandat adalah tidak terjadi perubahan kewenangan dengan maksud tidak adanya penyerahan ataupun perlimpahan wewenang. Karena hal tersebut dapat diketahui melalui materi muatan peraturan daerah <sup>14</sup>Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut “materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah tingkat kabupaten/kota yang isinya berupa materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.

Mengenai bahaya darurat non alam dan karantina wilayah terdapat dalam <sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Bencana non alam tersebut ialah bencana yang disebabkan karena peristiwa non alam berupa penyakit menular, penyakit covid-19 merupakan jenis bencana non alam yang berada ditingkat pandemi melalui pernyataan *World Organisation Health*, sedangkan menurut <sup>16</sup>Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu, dalam penanggulangan bencana tersebut masih memerlukan dukungan dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana dan Dana Siap Pakai, dikarenakan belum diterapkannya status keadaan darurat bencana oleh kepala negara dan kepala

---

<sup>14</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

<sup>16</sup> Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu.

daerah. Dengan begitu melalui rapat koordinasi Menteri Koordinator PMK yang dihadiri Menkes, Menlu, Mensos dan lainnya menetapkan status keadaan tertentu mulai tanggal 28 January 2020 di <sup>17</sup>Pasal 3 Perpes Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu. Badan Nasional Penanggulangan Bencana juga mengeluarkan Surat Kepala Nomor 9.A. Tahun 2020 tentang penetapan status keadaan tertentu darurat bencana wabah penyakit akibat virus corona di Indonesia dan melakukan operasi darurat pada tingkatan Nasional, provinsi, kabupaten/kota. Presiden RI mengeluarkan <sup>18</sup>Keppres Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (covid-19) dijadikan sebagai acuan menentukan status siaga dan tanggap darurat covid-19 dalam hal ini Pemerintah Daerah siap guna menyelamatkan rakyat dari bahaya penularan virus covid-19. Menteri Keuangan memberi kebijakan kegiatan *refocussing dan realokasi* anggaran kementerian dalam rangka percepat penanganan covid-19 yang telah tertulis dalam surat edaran Menteri Keuangan Nomor Se-6/MK.02/2020 guna mempercepat penanggulangan covid-19, terkait dengan dana siap pakai dan anggaran belanja tidak terduga dapat dipergunakan dalam mengurus status keadaan tertentu serta untuk kebijakan selanjutnya akan dikembalikan dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah seperti: sosial distancing, dan karantina wilayah.

---

<sup>17</sup> Pasal 3 Perpes Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu.

<sup>18</sup> Keppres Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease (covid-19).

Dalam segi anggaran dan distribusi bantuan sosial<sup>19</sup>, Menteri Sosial sudah memastikan adanya sebuah program bantuan sosial pada masa pandemi covid-19 yang diperlukannya prinsip akuntabilitas, untuk distribusi bantuan dapat dijalankan melalui prosedur seperti: distribusi melalui rekening bank, jika pada saat penerimaan dana KPM (keluarga penerima manfaat) harus dilakukan pencocokan data dan dokumen aslinya, lalu jika data sudah sesuai maka dapat dilakukan pencarian melalui bank milik negara. Sedangkan distribusi melalui kantor pos, maka pihak penerima bantuan tersebut akan dilakukan pemanggilan dengan surat berbarcode, lalu difoto dengan menunjukkan KTP, hal tersebut dilakukan supaya bantuan tersebut tepat pada si penerimanya.

Dari data hasil dokumentasi didapat melalui kantor pos, Menteri Sosial menjelaskan bahwa nantinya akan dikirimkan ke dalam server data, untuk selanjutnya akan diperiksa kembali oleh pihak administrasi dan pertanggung jawaban. Sehingga munculah pertanyaan, bagaimana dengan anggota masyarakat yang sudah memenuhi syarat tetapi belum menerima bantuan tersebut.? maka Kementerian Sosial telah membuat kesepakatan dengan sejumlah pihak yang ikut dalam penyelenggaraan bantuan sosial, agar pendistribusian bantuan sosial sesuai dengan identitas KPM (keluarga penerima manfaat) dengan begitu diperlukannya pengecekan data nama dan alamat, supaya bantuan sosial tersebut saat diserahkan sesuai anggaran si penerimanya. Kementerian Sosial menggunakan pengawasan prinsip terbuka bagi seluruh anggota masyarakat yang mendapat anggaran negara dengan dilakukannya mekanisme dalam pengawasan internal ataupun eksternal

---

<sup>19</sup> Sri Lestari Rahayu, *Bantuan Sosial di Indonesia*, (Bandung: Fokus Media, 2012), 2-3.

dari pihak Polri juga KPK pada proses penyaluran bantuan sosial berupa sembako dan dipastikan supaya tidak terjadi penyelewengan saat berada dilapangan.<sup>20</sup>

Dengan terjadinya pandemi covid-19 yang berimbas pada masyarakat, kini pemerintah memberikan peningkatan terhadap indeks bantuan dan perluasan kepersertaan bantuan sosial reguler meliputi: PKH (program keluarga harapan), BPNT (bantuan pangan non tunai) dalam hal ini bantuan sosial untuk PKH (program keluarga harapan) memberikan 10 juta kepada KPM (keluarga penerima manfaat) yang asalnya setiap tiga bulan sekali, menjadi setiap bulan. Sedangkan bantuan sosial untuk BPNT (bantuan pangan non tunai) yang asalnya 15,2 juta jadi 20 juta bersamaan dengan indeks yang asalnya 150 ribu jadi 200 ribu kepada KPM (keluarga penerima manfaat) dan pada stimulus fiskal baru pemerintah telah mengalokasikan anggaran sebesar 677.2 triliun dan 203.9 triliun digunakan pada bidang perlindungan sosial tersebut.<sup>21</sup>

Dalam sebuah pemerintahan terdapat 3 fungsi utama, meliputi: distribusi, stabilisasi, alokasi. Mengenai fungsi distribusi dan stabilisasi jika dilihat secara umum maka akan terlihat lebih efektif dan tepat pada sasaran guna dijalankan pemerintah. Namun berbeda dengan fungsi alokasi ini digunakan oleh Pemerintah Daerah agar dapat diketahui terkait kebutuhan, kondisi, dan situasi anggota masyarakat tersebut. Terdapat 3 macam fungsi yang dibagikan diatas merupakan landasan guna menetapkan dasar pertimbangan keuangan antar Pemerintah Pusat

---

<sup>20</sup> Istiana Hermawati, "Persepsi Keluarga Penerima Manfaat Tentang Program Pengentasan Kemiskinan di Indonesia", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, No. 3, Vol. 9, (Juni 2020), 33-35.

<sup>21</sup> Arif Sofianto, "Implementasi Program Keluarga Harapan di Provinsi Jatim", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, No. 3, Vol. 9, (Desember 2020), 15.

dan Pemerintah Daerah. Maka akan diuraikan maksud dari desentralisasi dan dekontrasi tersebut, desentralisasi ialah peralihan sebuah kewenangan badan politik dan badan administrasi yang dilakukan oleh organ yang lebih tinggi diatas kepada organ yang ada dibawahnya, seperti: Menteri Sosial sudah memastikan bahwa akan dilaksanakan program bantuan sosial pada masa pandemi ini. Sedangkan dekontrasi ialah berupa perlimpahan kewenangan dari badan administrasi pimpinan pusat ke aparaturnya yang berada diluar kantor pusat, seperti dalam penyelenggaraan pemberian bantuan sosial, Menteri Sosial menggunakan prinsip terbuka guna dapat menjalankan mekanisme pengawasan internal ataupun eksternal yang dilimpahkan pada Porli, KPK juga mendapat pendampingan dari Institusi BPKP, LKPP dan APIP tersebut.<sup>22</sup>

Meskipun demikian Pemerintah Daerah harus mengambil keputusan dan perancangan kebijakan dalam upaya penanganan covid-19, Pemerintah Daerah harus tetap memperhatikan dan mengacu kepada peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan hierarki diatasnya. Hal ini telah mengikat masyarakat secara hukum dalam tingkat kepatuhan. Namun pada dasarnya perencanaan dan penerapan harus menggunakan cara yang strategis supaya mendapatkan hasil yang merata, untuk lebih khususnya bisa didapat melalui publikasi dan ketelitian terhadap sasaran tersebut, dengan demikian akan dapat terealisasi kebijakan yang sudah dibuatnya tersebut.

---

<sup>22</sup> Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekontrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, (Jakarta: Dewaruci Press, 1981), 3.

## **B. Analisis *Fiqh Siyāsah Dūsturiyāh* Terhadap Karantina Wilayah Yang Ditetapkan Oleh Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Kesehatan**

Terkait pada kekuasaan kepala daerah pada penetapan karantina wilayah di masa pandemi covid-19 ini akan lebih ditinjau ulang dari sudut pandang yang berbeda. Penetapan karantina wilayah oleh kepala daerah yang di Indonesia dalam hukum positifnya didasarkan oleh <sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan ini kemudian ditinjau dalam sudut pandang *fiqh siyāsah dūsturiyāh* nya. Di sini saya menemukan relevansi terkait pembuatan Undang-Undang di Indonesia melalui *fiqh siyāsah dūsturiyāh* terkait pembuatan *qonūn* (hukum). Relevansi tersebut terbukti karena pada Islam mempunyai badan legislasi dan proses pembuatan *qonūn* (hukum) dianggap sebagai *ahlūl hālli wal āqdi*. Ketika proses pembentukan *qonūn* (hukum) dalam Islam lewat musyawarah, *ahlūl hālli wal āqdi* mempunyai hak membangun dan menetapkan *qonūn* (hukum), pemimpin dalam Islam juga berhak mengusulkan baik menyetujui ataupun menolak *qonūn* (hukum) yang mau dijadikan *ahlūl hālli wal āqdi* pada musyawarah.

Namun, untuk tulisan akan fokuskan terkait dengan kewenangan kepala daerah dalam penetapan karantina kesehatan, yang mana karantina wilayah ini disebut sebagai suatu produk hukum dibuat kepala daerah bagi wilayahnya. Secara garis besarnya persoalan pada *fiqh siyāsah dūsturiyāh* ialah menyangkut interaksi pemimpin dan rakyatnya serta badan organisasi dimasyarakat. Bidang kajian yang ada dalam *fiqh siyāsah* ini begitu luas dan kompleks. Setidaknya ada

---

<sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

empat bidang kajian yang masing-masing telah diklasifikasikan sesuai dengan bidangnya. Akan tetapi dalam sekian banyaknya bidang kajian yang diatur dalam *fiqh siyāsah dūsturiyāh* tidak lepas dari sumber pokoknya yakni kitab suci Al-qur'an.

Adapun empat bidang kajian yang dimaksud di atas yaitu bidang *siyāsah tāshri'iyāh*, *siyāsah tānfidiyāh*, *siyāsah qādliayāh*, dan *siyāsah idāriyāh*.<sup>24</sup> Pertama dibidang *siyāsah tāshri'iyāh* ini membahas topik permasalahan terkait *āhlul hālli wāl āqdi* sebagai wakil permasalahan masyarakat, meliputi: Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Peraturan Pelaksana, Peraturan Daerah lainnya. Kedua dibidang *siyāsah tānfidiyāh* membahas permasalahan *imāmah*, *bai'āh*, *wizārah*, *wāliyyul-ahādi*, dan lainnya. Ketiga dibidang *siyāsah qādliayāh* di dalamnya membahas permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan peradilan. Dan terakhir dibidang *siyāsah idāriyāh* yaitu bidang kajian yang di dalamnya membahas segala permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan bidang administratif dan kepegawaian. Dalam tulisan ini yang berkaitan dengan topik ialah *siyāsah tāshri'iyāh* dan *siyāsah tānfidiyāhnyā* khususnya konsep *imāmah*, jadi yang akan diulas lebih dalam lagi ialah kedua bidang tersebut tentunya.

Jika dikaitkan dengan kondisi darurat di Indonesia saat ini dalam mengatur penyebaran virus penyakit covid-19 yang termasuk gambaran dari jihad yang perlu dilaksanakan pemerintah beserta rakyatnya. Disisi lain pemerintah diminta untuk memberikan jalan keluar supaya kemaslahatan masyarakat tetap terjaga

---

<sup>24</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Libanon: al-Ma'rifah, 1969), 121.

walau sedang dalam kondisi penularan virus covid-19 yang membuat bahaya nyata bagi semua orang tanpa memandang jabatan, usia, gender dan lainnya. Sedangkan rakyat harus membuktikan perilaku taat dan patuh terhadap peraturan yang ditentukan pemerintah.

Dalam persoalan ini bagian ulama' *fiqh* memberikan penyekatan terhadap pemimpin harus sesuai dengan ajaran agama Islam. Supaya melahirkan pemerintahan yang baik dan dapat mencapai membawa kemaslahatan umat maka, dengan begitu perlunya kita mematuhi dan mengimplementasikan pemerintahan. Adapun mengenai kaidah tentang kepemimpinan (*imāmāh*), sebagai berikut:

بِالْمَصْلَحَةِ مَنُوطٌ الرَّعِيَّةِ عَلَى الْإِمَامِ تَصَرُّفٌ

Pada kaidah di atas dijelaskan “peraturan dan penetapan yang dibuat pemerintah (*imāmāh*) perlunya mencontohkan sebuah kemaslahatan untuk masyarakatnya, bukan kebalikannya dengan mementingkan perihal hawa nafsu atau keinginan pribadi atau golongan”<sup>25</sup>. Meskipun demikian perturan harus tetap ditegakkan pemerintah guna menghambat penularan virus covid-19. Seperti halnya PSBB harus tetap diterapkan meski masyarakat suka dan tidak suka, pemerintah perlu berusaha menjalankannya sebagai cara untuk mengendalikan karantina kesehatan. Bahkan yang disoroti adalah adanya sejumlah kepala daerah yang memutuskan karantina wilayah tanpa dibarengi dengan persetujuan Pemerintah Pusat. Padahal di Indonesia yang memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan karantina wilayah ialah Presiden (Pemerintah Pusat). Memang benar

---

<sup>25</sup> Lutfi Fahrul Rizal, “Perspektif Siyasa Syar’iyyah tentang Daruat Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19”, *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, No. 1, Vol. 14, (Juli, 2020), 60

tiap-tiap kepala daerah memiliki kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri, akan tetapi kewenangan itu tidak bersifat sepenuhnya. Artinya kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah itu juga harus berdasarkan atas keputusan atau persetujuan Pemerintah Pusat.

Jadi sesuai dengan salah satu kaidah tentang *imāmāh* adalah peraturan dan penetapan yang dibuat pemerintah (*imāmāh*) perlunya mencontohkan sebuah kemaslahatan untuk masyarakatnya, bukan kebalikannya dengan mementingkan perihal hawa nafsu atau keinginan pribadi atau golongan, maka penetapan karantina wilayah yang dilakukan oleh kepala daerah tanpa adanya instruksi dari Pemerintah Pusat ini kurang tepat untuk dilakukan. Dikarenakan kebijakan bertolak belakang pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan dan penetapan karantina wilayah itu dilakukan oleh Pemerintah Pusat<sup>26</sup>.

Dalam kajian *fiqh siyāsah* kewenangan Pemerintah Islam yang berhak untuk mewujudkan dan menentukan hukum ialah kewenangan badan legislatif. Namun berbeda dengan Islam, di Islam tidak adanya satupun orang mempunyai hak guna menentukan hukum yang berlaku untuk umat Islam. Sebagaimana sepenggal ayat ini *إِن الْحُكْمُ لِلَّهِ ط* menjelaskan sebuah konteks *fiqh siyāsah*,<sup>27</sup> kata *āl-sūlthah āl-tāshri'iyāh* dipakai guna memperlihatkan wewenang Pemerintah Islam ketika mengelola persoalan tentang kenegaraan, selain kewenangan eksekutif (*āl-sūlthāh āl-tānfidziyāh*), dan yudikatif (*āl-sūlthāh āl-qādlaiyāh*). Sebuah pengertian yang

---

<sup>26</sup> Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

<sup>27</sup> Ibnu Taymiyyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah*, (Libanon: al-Ma'rifah, 1969), 127.

digunakan bagi kewenangan legislatif (*āl-sūlthāh ūl-tūshri'iyāh*) dapat diartikan kedaulatan Pemerintah Islam guna menentukan hukum yang berlaku serta dijalankan masyarakat harus selaras dengan ketentuan syariat Islam. Mengenai faktor legislatif atau *āl-sūlthāh āl-tāshri'iyāh* dalam Islam, diantaranya:<sup>28</sup>

1. Ditetapkannya sebuah hukum adalah kewenangan seorang pemerintah, oleh karenanya masyarakat harus menjalankan kewenangan tersebut.
2. Dalam kewenangan tertulis peraturan yang harus dijalankan dan isi yang ada didalam kewenangan sesuai dengan syari'at Islam.

Namun, menurut istilah lain *āl-sūlthāh āl-tāshri'iyāh*<sup>29</sup> adalah sebuah pemerintahan yang diberikan wewenang tugas *siyāsah syār'iyāh*nya guna menjalankan hukum (*qonūn*) yang akan digunakan sebagai kebijakan untuk masyarakat Islam dan dapat menjamin kemaslahatan bagi umat Islam, selaras dengan syariat Islam. Pada kenyataannya terdapat pembagian wewenang, diantaranya ada 2 macam: kekhususan dan perbedaan. Namun Pemerintah Islam telah berfikir jauh, sebelum kemunculan teori Trias Politica yang telah digagas oleh orang Barat. Dalam hal ini terdapat 3 jenis kekuasaan, meliputi: kekuasaan *tāshri'iyāh* (legislative), kekuasaan *tānfidziyāh* (eksekutif), kekuasaan *qādlaiyāh* (yudikatif) sudah berlangsung pada masa Rasulullah SAW menjadi pemimpin dan ada pembagian tugas untuk sahabatnya yang mampu dibidangnya, sekalipun pada akhirnya kepada Nabi Muhammad SAW juga.

---

<sup>28</sup> Ibid., 127.

<sup>29</sup> Ibid., 127.

Pada rangkaian selanjutnya, ada pengoprasian dengan fungsi yang tumbuh didalamnya. terdapat juga perbedaan atas masa dan tempat yang perlu disingkronkan. Sebagaimana jika diterapkan dalam negara Indonesia maka pembagian tugasnya tersebut seperti dengan yang telah saya singgung sebelumnya, yakni adanya kepala daerah. Masing-masing pemerintah memiliki tanggung jawab terhadap pemerintahannya. Akan tetapi dalam hal membuat kebijakan atau keputusan hukum itu sepenuhnya hak Pemerintah Pusat. Adapun kepala daerah memiliki kewenangan mengelola wilayahnya sendiri berdasarkan instruksi dari Pemerintah Pusat, seperti dalam penetapan karantina wilayah ini yang menyangkut persoalan banyak orang, bukan hanya satu wilayah saja. Maka harus disesuaikan pada Undang-Undang, sehingga kita dapat mengikuti prosedur hukum yang ada sebagai masyarakat yang tinggal di negara Hukum.

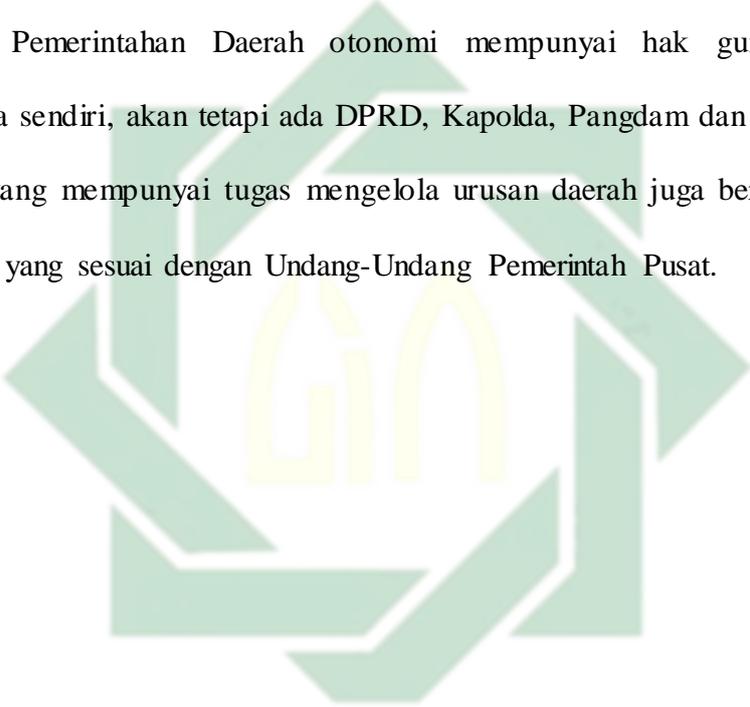
Untuk itu berdasarkan kaidah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka yang bisa dijadikan landasan dalam konsep *imāmāh* jika penatapan karantina wilayah yang dilakukan oleh kepala daerah dalam pandemi covid-19, tidak sepatutnya dijelaskannya. Lantaran, seperti di atas tadi bahwa di dalam pemerintahan Islam sendiri sudah terdapat pembagian-pembagian kewenangan dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi tidak semua pejabat dalam pemerintahan memiliki kewenangan yang sama.

Dengan demikian pada praktik atribusi, delegasi dan dekontrasi, apabila dihubungkan dengan <sup>30</sup> wilayah *āl-Khāsāh* daerah administratif maka akan dipimpin oleh *āl-āmil* (orang yang memiliki kekuasaan) dengan menggunakan

---

<sup>30</sup> Ahmad Zainal Abidin, *Membangun Negara Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001), 178.

sistem perlimpahan wewenang atau *collegial* yaitu seseorang yang dilimpahi wewenang yang berkewajiban menjalankan wewenang yang diterimanya, maka akan terciptanya sebuah prinsip musyawarah sekalipun dalam kenyataanya tidak terdapat seorang yang dapat dilimpahi wewenang tersebut. Sedangkan Gubernur merupakan badan pemerintahan daerah, apabila dihubungkan dengan <sup>31</sup>wilayah *āl-Āmmah*, Pemerintahan Daerah otonomi mempunyai hak guna mengurus daerahnya sendiri, akan tetapi ada DPRD, Kapolda, Pangdam dan seorang wakil lainnya yang mempunyai tugas mengelola urusan daerah juga berhak membuat peraturan yang sesuai dengan Undang-Undang Pemerintah Pusat.



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

---

<sup>31</sup> Ibid., 178.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian diatas, maka penulis dapat menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penetapan karantina wilayah seperti PPKM, PSBB, PPKM Mikro, PPKM Darurat oleh kepala daerah pada masa pandemi covid-19 ini, jika ditinjau dari hukum positif masih belum sesuai, dikarenakan belum sesuainya dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang kekarantinaan kesehatan yang didalamnya dijelaskan bahwa yang berhak menetapkan kekarantinaan wilayah ialah Pemerintah Pusat. Akan tetapi masih ada ketidaktegasan Pemerintah Pusat dalam mengambil sikap untuk menetapkan skala acuan karantina wilayah, yang mengakibatkan ketidakseragaman antara DKI Jakarta dengan Jatim. Hal ini yang dapat menyebabkan pertentangan sikap antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sehingga beberapa hal sehingga Surabaya masih menetapkan PSBB, meliputi:
  - a. Tingkat kematian akibat penularan virus covid-19 masyarakat Surabaya masih tinggi, diatas rata-rata tingkat kematian Nasional atau diatas 3%, sedangkan DKI Jakarta sudah mulai menurun tingkat kematian perharinya.

- b. Tingkat kesembuhan masyarakat Surabaya dibawah rata-rata tingkat kesembuhan Nasional atau dibawah 82% sedangkan daerah DKI Jakarta sudah mulai banyak warga yang sembuh dari penularan virus covid-19.
  - c. Tingkat kasus aktif virus penyebaran covid-19 dikota Surabaya masih dibawah rata-rata tingkat kasus aktif Nasional sekitar 14% sedangkan DKI Jakarta sudah mulai membaik untuk kasus aktif virus penyebaran covid-19 tersebut.
  - d. Tingkat keterisian rumah sakit dikota Surabaya masih diatas 70% sedangkan DKI Jakarta tingkat keterisian rumah sakitnya sudah mulai menurun.
2. Mengenai *siyāsah dūsturiyāh* terkait penetapan karantina wilayah oleh kepala daerah dianggap belum sesuai dikarenakan dalam pemerintahan Islam sudah ada pembagian tugas yang sudah berlangsung semenjak zaman Nabi Muhammad SAW dikota Madinah, sebagai kepala negara. Ada kekuasaan *tāshri'iyāh* (legislative), kekuasaan *tānfidziyāh* (eksekutif), dan kekuasaan *qādlaiyāh* (yudikatif), Nabi Muhammad SAW memberikan amanat tugas tersebut kepada sahabat beliau mampu untuk menjalankan juga menguasai pada bidangnya, meskipun secara umum semuanya tetap akan berakhir kepada Nabi Muhammad SAW. Jadi sama halnya jika dengan kewenangan kepala daerah juga harus berdasarkan instruksi atau persetujuan dari Pemerintah Pusat.

## B. Saran

Sebagaimana dipaparkannya sebuah kesimpulan diatas, dengan begitu penelitian ini memberikan saran sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah yang ditempatkan sebagai *The Agency Model* maka dalam hal ini perlu memperhatikan hierarki perundangan yang ada diatasnya agar dalam penetapan sebuah kebijakan tidak terjadi pertentangan antara apa yang telah diinstruksikan Pemerintah Pusat pada Pemerintah Daerah telah diamanatkan dalam Undang-Undang.
2. Pemerintah Daerah selaku ujung tombak pelaksana dari penanganan jenis penyakit covid-19 maka diberikannya kesempatan oleh pusat guna mengambil tindakan strategis supaya pengendalian dan penyelesaian virus penyakit menular covid-19 akan lebih maksimal, karna Pemerintah Daerah tentu lebih memahami bagaimana keadaan sosial kemasyarakatan yang ada di rumahtangganya agar terimplementasinya kebijakan secara tepat.

UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A

## DAFTAR PUSTAKA

- A Djazuli, Fiqh Siyasah, (Damaskus: Dae al Qalam 2007).
- , Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu Rambu Syari'at, (Jakarta: Kencana, 2009).
- Abu Abdullah Muhammad bin Ismail Bukhari, al-jami al-shahih (Al- Qahirah: al-mathba'atu as-Salafiyah, 1130).
- Ahmad Djazuli, Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007).
- , Kaidah – Kaidah Fiqih: Kaidah – Kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah – Masalah yang Praktis, (Jakarta: Kencana, 2017).
- Ahmad Zainal Abidin, Membangun Negara Islam, (Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001).
- Ali Ahmad As-Salus, Aqidah al-Imamah 'Inda as-Syi'ah Al-Isna 'Asyariyah, Terjemah, (Jakarta: Gema Insani Prees, 1997).
- , Imamah dan Khalifah dalam Tinjauan Syar'i, (Jakarta: Gema Insani, 1997).
- Ali Marwan, "Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang", Jurnal Legislasi Indonesia, No. 1, Vol. 14 (Maret, 2017).
- Arif Sofianto, "Implementasi Program Keluarga Harapan di Provinsi Jatim", Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, No. 3, Vol. 9, (Desember 2020).
- Ateng Syarifuddin, Pasang Surut Otonomi Daerah, (Bandung: Bina Cipta, 1985).
- Awalia dan Nurwati, "Efektifitas Produktivitas Keluarga Ditengah Tengah Pembatasan Sosial Berskala Besar Selama Covid-19" dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1420962/pemerintah-pakai-istilah-ppkm-apa-bedanya-dengan-psbb>, diakses pada 1 juni 2022.
- Bambang Ariyanto, "Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19", Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum, Edisi Khusus, (Oktober 2020).
- Bayu Surianingrat, Desentralisasi dan Dekontrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa, (Jakarta: Dewaruci Press, 1981).
- Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemahannya, (Jawa Barat: CV. Penerbit Diponegoro, 2010).

- , Al-Qur'an dan Terjemahnya, (Bandung: CV. Darus Sunnah, 2015).
- , Al-Qur'an Tajwid dan Terjemahan: Juz 1-30, (Jakarta: PT. Kumudasmoro Grafindo Semarang, 1994).
- , Al-Qur'an Tajwid dan Terjemahannya, (Bandung: PT. Syaamil Cipta Media, 2006).
- Farid Abdul Khaliq, Fiqih Politik Islam, (Jakarta: AMZAH, 2005).
- Fathoni, "Dampak Covid-19 dan Kebijakan PSBB Pemerintah terhadap UMKM di Wiyung Surabaya", <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52905012>, diakses pada 1 juni 2022.
- Fheriyal Sri Isriawaty, "Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak atas Kesehatan Masyarakat Berdasarkan UUD Republik Indonesia 1945", Jurnal Ilmu Legal Opinion, No. 2, Vol. 3, (Jakarta, 2015).
- Firdaus Syam, Analisis Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kekarantinaan, (Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2013).
- Ibnu Taymiyyah, al-Siyasah al-Syar'iyah, (Libanon: al-Ma'rifah, 1969), 121.
- Ignas Kleden, Agama dalam Perubahan Sosial: Agama dan Tantangan Zaman, (Jakarta: LP3ES, 1985).
- Ihsanuddin, "Persiapan New Normal di 4 Provinsi, Akan Diperluas Jika Efektif", <https://news.detik.com/x/detail/investigasi/20200608/New-Normal-Ala-Jakarta>, diakses pada 1 juni 2022.
- , "Presiden Jokowi Tetapkan Status Darurat Kesehatan Masyarakat", <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/31/15265391/jokowi-tetapkan-status-darurat-kesehatan-masyarakat>, diakses pada 1 juni 2022.
- Imam Al-Mawardi, Al-Ahkam As-Sulthaniyyah Hukum-Hukum Penyelenggaraan Negara Dalam Syariat Islam, (Jakarta : Darul Falah. 2006).
- , Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan dalam Takaran Islam, Terjemahan Fadhil Bahri dari Kitab al-Ahkam al-Sulthaniyyah, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996).
- Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Corona Disease 2019 Di Wilayah Jawa Dan Bali.
- Intruksi Menteri Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease (Covid-19).

- Istiana Hermawati, "Persepsi Keluarga Penerima Manfaat Tentang Program Pengentasan Kemiskinan di Indonesia", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial*, No. 3, Vol. 9, (Juni 2020).
- Kadek Julia Mahadewi, "Kebijakan Pelaksanaan PPKM Darurat Untuk Penanganan Covid-19 Dalam Tatahan Kehidupan Era Baru di Provinsi Bali" <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5641431/apa-itu-ppkm-darurat>, diakses pada tanggal 1 juni 2022.
- Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, (Jakarta: Sinergi Pustaka Indonesia, 2012).
- Keppres Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease (covid-19).
- Ketut Riris Pundarini Dewi, "Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Pembentukan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019", *Restorica: Jurnal Ilmiah Ilmu Adminitrasi Negara dan Komunikasi*, No. 2, Vol. 7, (Denpasar, 2021).
- , "Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Pembentukan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019", *Restorica: Jurnal Ilmiah Ilmu Adminitrasi Negara dan Komunikasi*, No. 2, Vol. 7, (Denpasar, 2021).
- Lexi J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosya Karya, 2005).
- Lutfi Fahrul Rizal, "Perspektif Siyash Syar'iyah tentang Daruat Negara dalam Penanganan Pandemi Covid-19", *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, No. 1, Vol. 14, (Juli, 2020).
- M. Makhfudz, "Kontroversi Pelaksanaan Otonomi Daerah", *Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Tama Jagakarsa*, No. 2, Vol. 3, (Desember, 2013).
- M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).
- Muhammad Ali, *Penelitian Kependidikan: Prosedur dan Strategi*, (Bandung:Angkasa, 1987), 42.Universitas Muhammadiyah, 2020).
- Notoatmodjo, *Metode Penelitian Kesehatan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2012).
- Nursapia Harahap, "Penelitian Kepustakaan", *Jurnal Iqra'*, No. 1, Vol. 8 (Mei, 2014).
- Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

Pasal 10 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Pasal 3 huruf (c) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 Tentang Karantina Kesehatan.

Pasal 3 Perpres Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu.

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 53 Tahun 2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan dan Pengendalian Penyebaran Covid 19 diwilayah Provinsi Jawa Timur.

Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan PSBB pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman dan Produktif.

Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Gubernur Sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional Atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Dalam Keadaan Tertentu.

Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Normal Baru Pada Kondisi Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dikota Surabaya.

Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Cet. 7, (Jakarta: Kencana, 2011).

- Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Adminstrasi Negara, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993).
- Pricillia Mawuntu, “Efektifitas Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Skala Mikro Dalam Penyebaran Covid-19 di Desa Warembungan, <http://teknو.tempo.co/read/1475272/perbedaan-ppkm-dan-ppkm-mikro>, diakses pada 1 juni 2022.
- Rahyunir Rauf, Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Dekontrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan, (Pekanbaru: Zanafa Publishing, 2018).
- Ria Nuradhawati, “Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi di Indonesia“, Jurnal Academia Praja, No. 1, Vol. 2 (Februari, 2019).
- Ridho, M.R, “Wabah Penyakit Menular dalam Sejarah Islam dan Relevansinya dengan Covid-19”, Jurnal Sejarah Peradaban Islam, No.1, Vol. 4 (Juli, 2020).
- Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, (Jakarta: Sinar Harapan, 1999).
- Sri Lestari Rahayu, Bantuan Sosial di Indinesia, (Bandung: Fokus Media, 2012).
- Suparjo Sujadi, “Kajian tentang pembangunan proyek Strategis Nasional (PSN) dan keadilan sosial (pespektif hukum pancasila)”, Jurnal hukum lingkungan, No. 4, Vol. 4, (Februari, 2008).
- Suyuthi Pulungan, Fiqh Siyasah, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994).
- Syaukani, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Cet. IX, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012).
- Tarmidzi Taher, Profesi Bagi Wanita Islam dalam Binar Wacana Perempuan dalam Keindonesiaan dan Kemodernan, (Yogyakarta: Pustaka Cidesindo, 1998).
- Telly Sumbu, dkk, Kamus Umum Politik dan Hukum, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010).
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangi Bencana.
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang karantina Kesehatan.

UUD NRI 1945 Pasal 1 Ayat 3.

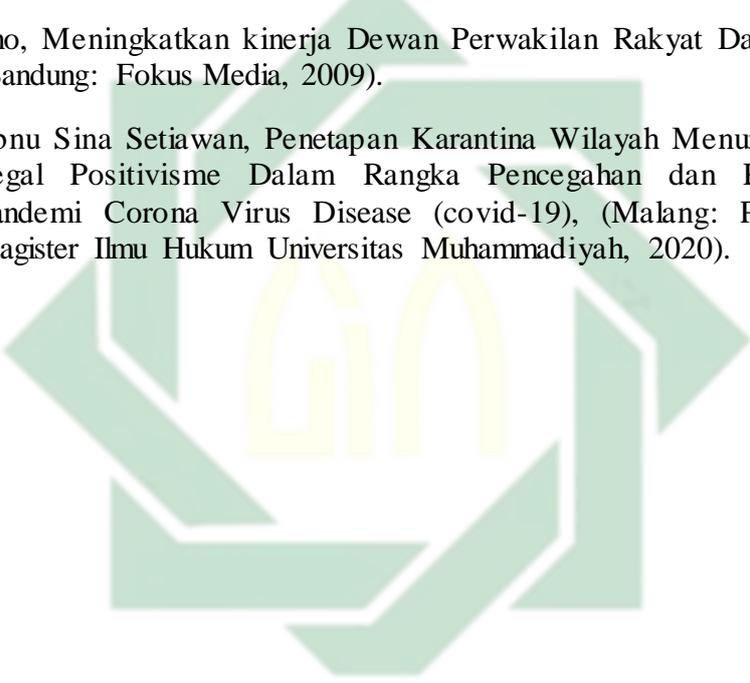
UUD NRI 1945 Pasal 28 H.

W. J. S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 1976).

Wahyu Abdul Jafar, "Fiqh Siyasah Dalam Perspektif Al-Qur'an dan Al-Hadist", Jurnal: Al-Imarah, No. 1, Vol. 3 (January, 2018).

Wasistiono, Meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), (Bandung: Fokus Media, 2009).

Yusufa Ibnu Sina Setiawan, Penetapan Karantina Wilayah Menurut Pandangan Legal Positivisme Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Pandemi Corona Virus Disease (covid-19), (Malang: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah, 2020).



UIN SUNAN AMPEL  
S U R A B A Y A