

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Pada akhir Desember 2019, seluruh dunia digemparkan dengan munculnya wabah di Negara China, dimana pada saat itu belum diketahui asal mula penyebabnya wabah tersebut, yang tersebar disalah satu kota Wuhan, Tiongkok. Setelah ditelusuri lebih dalam oleh Harvard Medical School, virus tersebut dinamakan *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV2), patogen (SARS-CoV2) mampu melompat dari binatang inang ke manusia di pasar ikan Huanan di Wuhan dan nama penyakit yang sedang mewabah ini adalah *coronavirus disease 19* (COVID-19), virus baru penyebab penyakit pernapasan merupakan suatu virus yang amat berbahaya yang sedang terjadi dan telah mewabah di seluruh dunia<sup>1</sup>.

*Coronavirus* (COVID-19) pun telah membuat dunia menjadi resah, Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*) menetapkan wabah Covid-19 yang menyebar dengan cepat dan wabah yang berasal dari China ini setidaknya telah menyebar ke 188 Negara dan menetapkan ini sebagai *Global Pandemic*<sup>2</sup>. Penyebaran virus tersebut telah tersebar secara global terjangkit covid 19, hingga adanya korban meninggal dunia secara tragis, dikatakan tragis karena korban meninggal dunia tidak akan dimakamkan layaknya orang meninggal pada umumnya, tetapi harus mengikuti protocol pemakaman korban (COVID-19) lainnya, tanpa dihadiri sanak saudara, tanpa proses keagamaan ataupun proses adat istiadat yang biasa dilakukan pada umumnya<sup>3</sup>.

Di Indonesia, sudah banyak yang terjangkit Covid -19, Bahkan meningkat setiap harinya saat ini kasus positif Covid-19 telah mencapai

---

<sup>1</sup> Deutsche Welle (DW) <https://www.dw.com/id/virus-corona-diduga-sudah-menyebar-di-cina-sejak-agustus-2019/a-53743894> diakses pada 20 September 2020

<sup>2</sup> Kompas Pedia, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/upaya-dan-kebijakan-pemerintah-indonesia-menangani-pandemi-covid-19> diakses pada tanggal 18 September 2020.

<sup>3</sup> Tomson Situmeang, "Keberadaan Denda Administratif terkait peraturan Gubernur DKI Jakarta nomor 33 tahun 2020", *To-ra : Jurnal Hukum*, vol.6, No 2 Agustus 2020, hal 156.

29,006,033 jiwa secara global.<sup>4</sup> Di Indonesia sendiri, menurut data per tanggal 14 September 2020 dari Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, telah mencapai angka positif 218,382 jiwa, data meninggal 6.021 jiwa dan data pasien sembuh 89.618.<sup>5</sup> Pada bulan Juli lalu *World Health Organisation*(WHO) atau Badan Kesehatan Dunia resmi menyatakan bahwa penularan bisa terjadi melalui udara, virus yang ditularkan melalui cipratan atau tetesan air dalam mulut (mikrodroplet) dari bernapas,berbicara,bersin hingga batuk,bahwa virus itu dapat melayang ke udara saat berjarak dekat 1-2 meter,dengan penderita berisiko terpapar dari droplet tersebut. *world health Organisation* (WHO) juga mempunyai bukti bahwa virus corona ini bisa menular di ruangan tertutup dan juga ramai, kemungkinan *airbone transmission* atau penularan lewat udara yang memperkuat kecurigaan bahwa terkontaminasi melalui udara adalah suatu kemungkinan<sup>6</sup>.

Di Indonesia dalam penyebaran Covid-19 Pemerintah pun mengadakan Kebijakan *Social distancing* yang menjadi strategi dasar bagi seluruh masyarakat untuk megurangi penyebaran (COVID-19), adapun langkah ke 2 yaitu kedua mewajibkan penggunaan masker saat berada diruang public, bahkan didalam mobil wajib menggunakan masker, dengan cara ini menjadi pondasi adalah diri kita sendiri. Protokol kesehatan yang wajib dipatuhi dalam Kebijakan Pemerintah salah satunya Peraturan Gubernur nomor 60 tahun 2020 hal ini merujuk untuk kesehatan bersama yaitu 3M Menjaga Jarak saat berada diruangan publik, Menggunakan Masker kain ataupun masker kesehatan yang menutupi hidung dan mulut dan Mencuci tangan menggunakan sabun di air mengalir sangatlah wajib yang telah dianjurkan dari Peraturan Gubernur provinsi Jawa barat ini.

Bahkan, beberapa provinsi sudah menerapkan kebijakan Sanksi Administratif bagi warga yang tidak menggunakan masker. Daerah-daerah

---

<sup>4</sup> Gis and data, 2020, [gisanddata.maps.arcgis.com](https://gisanddata.maps.arcgis.com), *Coronavirus COVID-19 Global Cases by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, diakses pada tanggal 14 September 2020.

<sup>5</sup> Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, 2020, *Situasi Virus Corona (Covid-19)*, [www.covid.go.id](http://www.covid.go.id), diakses tanggal 14 September 2020.

<sup>6</sup>BBC Indonesia , <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-53344413> diakses pada tanggal 15 september 2020.

yang menerapkan kebijakan tersebut adalah diawali DKI Jakarta, Bantul, Jawa Barat, Gresik, dan Banjarmasin<sup>7</sup>. dalam hal ini Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengambil langkah penegakkan hukum bagi pelanggar yang tidak patuh saat menjalani Protokol Kesehatan contoh yang tidak menggunakan masker dapat dikenai sanksi administrative. Uang denda yang terkumpul akan masuk ke kas daerah masing-masing. Dan penerapan penerapan social berskala besar di DKI Jakarta, Gubernur Provinsi mengeluarkan Peraturan Gubernur nomor 41 tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi terhadap pelanggaran pelaksanaan pembatasan social berskala besar dalam penanganan coronavirus disease (COVID-19) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 30 april 2020, dan memuat ketentuan tentang sanksi pada Bab III. Lalu Provinsi DKI Jakarta sendiri telah resmi mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) pada Senin 19 Oktober 2020. Gubernur Provinsi Jawa barat juga mengularkan Peraraturan Gubernur nomor 60 tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi Administrative terhadap pelanggaran tertib kesehatan dalam pelaksanaan pembatasan social berskala besar dan adaptasi kebiasaan baru dalam penanggulangan *Coronavirus disease* 2019 (COVID-19) di daerah provinsi Jawa barat (selanjutnya disebut Pergub Jabar Pengenaan Sanksi Administrativ), yang ditetapkan dan diundangkan di Bandung pada tanggal 27 Juli 2020 oleh Gubernur Jawa Barat Ridwan Kamil.

Maka dengan adanya pernyataan tersebut, Pemerintah berupaya untuk menerapkan konsep jaga jarak (*social distancing*), *Social distancing* yang dianjurkan oleh pemerintah mencakup dari berbagai hal baik dari segi ekonomi maupun social<sup>8</sup>. Sehubungan dengan hal tersebut, sejumlah daerah juga telah menetapkan kebijakan yang mewajibkan kepada masyarakat

---

<sup>7</sup>Mela Arnani, Kompas.com, Daerah yang Berlakukan Denda bagi Mereka yang Tak Pakai Masker, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/07/24/092800865/6-daerah-yang-berlakukan-denda-bagi-mereka-yang-tak-pakai-masker?page=all>, diakses pada tanggal 17 Agustus 2020.

<sup>8</sup> Didik Haryadi santoso, Awan Santosa ‘Covid -19 Dalam Ragam Tinjauan Prespektif ‘, dalam Stella Afrilita ,ed., *social Distancing*, ed. 1, cet 1, ( Yogyakarta : MBridge Press 2020), hal 400

Indonesia untuk menggunakan masker saat melakukan aktivitas di luar rumah dan mematuhi protokol kesehatan yang ada. Dalam hal ini penulis hanya mengambil satu kasus dari Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Barat. Pemberian sanksi administrative ataupun sanksi social bagi masyarakat yang tidak memakai masker saat melakukan aktivitas diluar rumah, berdasarkan (Pergub Jabar Pengenaan Sanksi administratif) terdapat sanksi pada Bab III. Dasar hukum sanksi yang tepat bagi pelanggar Protokol Kesehatan juga akan memudahkan bagi satuan polisi pamong praja atau Satpol PP dan Satuan tugas penanganan Covid 19 (Satgas) untuk menegur dan menindak masyarakat yang tidak patuh pada protocol Kesehatan yang ada.

Terlihat dalam dalam hal ini yang amat sangat menarik untuk dianalisa tentang bagaimana salah satunya ialah keberadaan sanksi administrative yang diterapkan di dalam (Pergub Jabar Pengenaan Sanksi administratif) jika dilihat menurut Hierarki Perundang -undangan Indonesia yang amat sangat lemah kedudukannya diakarenakan dalam materi muatan (Pergub Jabar Pengenaan Sanksi administratif) terdapat bab mengenai sanksi, dan apakah bisa di kategorikan sebagai Peraturan Daerah Provinsi.

Dalam menentukan adanya hukum sanksi administrative, meskipun Presiden RI telah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) nomor 6 tahun 2020 Tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakkan Hukum Protocol Kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian *coronavirus disease 19* (COVID-19). “Tujuan diadakanya Inpres nomor 6 tahun 2020, agar menimbulkan efek jera bagi masyarakat yang tidak mematuhi Protokol kesehatan saat pandemic (COVID-19), ujar Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tito Karnavian bersama Presiden Joko Widodo, Inpres yang dikeluarkan oleh Presiden Jokowi ini juga dianggap tidak bisa memuat sanksi di dalamnya dikarenakan Inpres nomor 6 tahun 2020 ini adalah untuk memerintahkan kepatuhan dan memerintahkan kepada Kepala daerah Pemerintahan daerah

untuk membuat aturan di daerahnya masing-masing disesuaikan dengan situasi lokal”<sup>9</sup>.

Apakah Pergub yang dibuat oleh kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat ini bisa dikatakan sebagai peraturan daerah provinsi yang mampu memuat isi sanksi dalam Pergub, serta dilengkapi oleh sanksi administratif, hingga kerja social. karena Inpres tidak bisa memuat sanksi, dikarenakan Inpres bentuk peraturan kebijakan yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan biasa disebut “*policy* atau *beleids*” atau kebijakan karena secara formal tidak dapat dikatakan dan atau memang bukan berbentuk sebagai peraturan yang resmi<sup>10</sup>.

Begitu pula Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam pada kala itu memerintahkan untuk memisahkan dan mencampur antara hewan yang tidak sehat dengan hewan yang sehat. Bahwa ini bertujuan supaya hewan yang sehat tersebut tidak tertular dengan hewan yang sakit. Kata lainnya agar hewan yang masih sehat itu tidak tertular penyakit. Si empunya hewan harus melakukan tindakan “sebab tertentu dan tidak hanya pasrah saja”. Rasulullah shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda,

لَا تُورِدُوا الْمُمْرِضَ عَلَى الْمُصِحِّ

“Janganlah mengumpulkan unta yang sakit dengan unta yang sehat.” (HR. Bukhari no. 5774 dan Muslim no. 2221).<sup>11</sup>

Denda atau dalam bahasa Arab diatikan dengan *gharamah*. Pada bahasa Indonesia denda memiliki arti hukuman yang merupakan keharusan membayar dalam bentuk uang (karena melanggar aturan, hukum, undang-undang dan sebagainya). “Bahwa Denda termasuk hukuman untuk memberi pelajaran kepada orang yang melanggar peraturan-peraturan dan berbuat

---

<sup>9</sup> Kompas.com <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/07/07032501/mendagri-presiden-minta-pemda-susun-perda-protokol-kesehatan-covid-19> diakses pada tanggal 21 Septmber.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddqie, *Perihal Undang-Undang*, (Rajawali Pers: 2010), Hal 391

<sup>11</sup> M.Saifudin Hakim <https://muslim.or.id/55347-mendudukan-bagaimanakah-tawakkal-yang-benar-ketika-terjadi-wabah.htm> diakses pada tanggal 2 November 2020

maksiat, bahwa untuk hukuman atas pelanggaran-pelanggaran yang hukumannya belum ditetapkan oleh syara' disebut *ta'zir*'<sup>12</sup>.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Adapun Permasalahan yang akan dibahas yang akan dianalisa dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Kepala Daerah membentuk peraturan gubernur dalam upaya menangani penyebaran wabah Coronavirus Disease 19?
2. Bagaimanakah Validitas pengaturan sanksi administrative di dalam Peraturan Gubernur bagi pelanggar Peraturan Gubernur Jawa Barat nomor 60 tahun 2020?
3. Bagaimana tinjauan pandangan hukum islam terhadap penarikan denda sanksi tsb?

## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. TUJUAN**

Adapun Tujuan Penelitian ini dilakukan untuk mencapai suatu tujuan yang terkandung dalam penelitian ini kiranya sebagai berikut : untuk mengetahui kewenangan kepala daerah membentuk peraturan gubernur dan penerapannya.

- a. Untuk menganalisa bagaimana Kewenangan Kepala Daerah dalam membentuk Peraturan Gubernur dalam upaya menangani penyebaran wabah coronavirus disease (COVID-19 ) di Indonesia.
- b. Untuk menganalisa validitas pengaturan sanksi administratif dalam rangka Penyebaran Coronavirus disease (COVID-19) di Indonesia
- c. Untuk menganalisa dan mengetahui tinjauan hukum islam terhadap penarikan denda yang terjadi di Indonesia

### **2. MANFAAT**

---

<sup>12</sup> Dalam Islam <https://dalamislam.com/hukum-islam/hukum-denda-dalam-islam> diakses pada tanggal 10 Desember 2020

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini sebagai berikut :

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah wawasan peneliti, dan membuka pandangan penulis. dan juga bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum Selain itu hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi atau rujukan bagi kalangan akademisi di masa yang akan datang dan dapat menyempurnakan kelemahan dalam penelitian ini.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan referensi bagi Pemerintah, sebagai sumbangan pemikiran ilmiah agar pembaca lebih memperhatikan isu-isu dalam negeri serta memahami teori-teori yang terkait agar dapat memberikan masukan yang tepat apabila dihadapkan pada kasus serupa.

## **D. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Pada skripsi ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normative bisa juga disebut sebagai penelitian hukum doctrinal. penelitian hukum normative dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan atau data sekunder.<sup>13</sup>

### **2. Jenis Data**

Jenis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah data Sekunder yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan seterusnya<sup>14</sup> Data Sekunder terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, didapatkan melalui peraturan per undang-undangan yang berasal dari :

---

<sup>13</sup> Joenadi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, cet. 2, ( Jakarta: Kencana divisi dari Prenadamedia Group, 2018), hal 124

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal 12

1. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
  2. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
  3. Instruksi Presiden republic Indonesia nomor 6 tahun 2020 tentang peningkatan disiplin dan penegakan hukum protocol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian coronavirus disease 19.
  4. Peraturan Gubernur nomor 60 tahun 2020 tentang tentang penganan sanksi administrative terhadap pelanggaran tertib kesehatan dalam pelaksanaan pembatasan social berskala besar dan adaptasi kebiasaan baru dalam penanggulangan *Coronavirus disease* 2019 (Covid-19) di daerah provinsi Jawa barat.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum dan seterusnya.<sup>15</sup>
- c. Bahan hukum tersier, bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedia, indeks kumulatif.<sup>16</sup>

### 3. Metode Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang akan penulis gunakan adalah melalui studi dokumen atau bahan pustaka. menurut Soerjono soekanto, studi dokumen

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal 52

<sup>16</sup> *Ibid*



adalah suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan ‘*content analysis*<sup>17</sup>’

#### 4. Penyajian dan Analisis Data

Setelah penulis memperoleh data-data yang diperlukan, selanjutnya penulis akan menganalisa data secara deskriptif kualitatif. kemudian data yang terkumpul dianalisis dan disajikan dalam bentuk deskripsi berupa rangkaian tulisan yang utuh. Prinsip pokok teknik analisis kualitatif adalah mengolah dan menganalisa data-data yang terkumpul menjadi data yang sistematis, teratur, terstruktur dan memiliki makna.

### E. KERANGKA KONSEPTUAL

Menurut Soerjono Soekanto, kerangka konseptual adalah suatu kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan arti –arti yang berkaitan dengan istilah yang ingin diteliti, baik dalam penelitian normative maupun empiris<sup>18</sup>. Hal ini penulis gunakan sebagai pedoman untuk memberikan parameter yang tetap dalam penafsiran beberapa istilah. istilah-istilah tersebut yang dimaksud adalah:

1. Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi Negara, dan melindungi administrasi Negara itu sendiri<sup>19</sup>.
2. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara<sup>20</sup>.
3. Pemerintah adalah organ atau alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hal 21

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar penelitian Hukum* (Jakarta :UI Press 1984), hal 124

<sup>19</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, ed. Revisi, Cet.9, (Rajawali Pers: Jakarta, 2016), hal.36

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal 30

kekuasaan di dalam Negara baik eksekutif maupun legislative dan yudikatif<sup>21</sup>.

4. *Coronavirus disease 19 (COVID-19)* adalah penyakit menular yang disebabkan oleh jenis *coronavirus* yang baru ditemukan, yang merupakan virus baru dan penyakit yang sebelumnya tidak dikenal sebelum terjadi wabah di Wuhan, Tiongkok pada bulan Desember 2019<sup>22</sup>.
5. Sanksi Administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan peraturan yang bersifat administrative berdasarkan peraturan gubernur ini<sup>23</sup>.

## F. SISTEMATIKAN PENULISAN SKRIPSI

Dalam penelitian ini, penulis berusaha menyusun secara sistematis dengan cara membaginya ke dalam 5 bab dan diantaranya terdiri dari beberapa sub-bab, dimana satu sama lain merupakan satu kesatuan. Akan diuraikan sebagai berikut :

### 1. BAB I : Pendahuluan

merupakan pendahuluan dan gambaran umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, diantaranya latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, metode penelitian dan sistematika penulisan

### 2. BAB II: Tinjauan Pustaka

Memuat landasan-landasan doctrinal yang relevan dengan permasalahan yang akan penulis teliti. landasan-landasan doctrinal tersebut dapat diambil dari ringkasan komperhensif dari penelitian sebelumnya yang terkait dengan topic yang penulis kaji.

### 3. BAB III : Pembahasan Ilmu

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal 31.

<sup>22</sup> Indonesia (b), *Peraturan Gubernur Tentang Pengenaan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Tertib Kesehatan Dalam Pelaksanaan Pembatasan sosial Berskala Besar dan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Penanggulangan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Di Daerah Provinsi Jawa Barat, Pergub Nomor 60 tahun 2020, pasal 1*

<sup>23</sup> *Ibid*

Menuangkan hasil analisis hukum yang dituangkan untuk memecahkan permasalahan yang penulis kaji dengan memberikan analisa-analisa sesuai dengan teori-teori yang akan penulis sampaikan pada bab sebelumnya

#### **4. BAB IV: Pembahasan Prespektif Islam**

Berisi kajian islam yang akan dijabarkan analisis tentang pemecahan masalah yang berkaitan dengan penelitian penulis melalui sudut pandang islam yang tentunya masih memiliki keterikatan dengan topic pembahasan yang akan penulis sampaikan

#### **5. BAB V : Penutup**

Terdiri atas subbab kesimpulan yang berisi jawaban atas rumusan masalah pada bab pendahuluan,dan subbab saran yang berisi rekomendasi untuk perbaikan aturan terkait dengan penelitian yang dikaji.