



CAKRAWALA HUKUM

MAJALAH ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA

Volume 23 Issue 1, March 2021

P-ISSN : 1411-2191

E-ISSN : 2723-0856

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Kebijakan Kriminal Peraturan Daerah Banyumas Tentang Penanggulangan Covid-19

Arif Awaludin¹; Aniek Periani²; Kaboel Suwardi³

^{1 2 3} Dosen Fakultas Hukum, Universitas Wijayakusuma Purwokerto, Indonesia

ARTICLE INFO

Article History:

- Submitted: 4/2/2021
- Accepted: 28/2/2021
- Published: 10/3/2021

How to cite:

Awaludin A; Periani A; Suwardi K., (2021), *Kebijakan Kriminal Peraturan Daerah Banyumas Tentang Penanggulangan Covid-19*, *Cakrawala Hukum*, 23 (1), 32-42

ABSTRACT

Handling Covid-19 in Banyumas requires regulation. The issuance of Regional Regulation No.2 of 2020 is interesting to be a study. The use of normative juridical research methods is used in this study. The results of the study concluded that the criminal policy established by the Banyumas Regency Government through Regional Regulation No. 2 of 2020 as the implementing regulations of the Law above, so far it is still the right choice of regulation. To be able to carry out effective law enforcement in order to establish a disciplined legal culture during this pandemic, the Regional Government establishes the principles of an integrated criminal policy. The imposition of sanctions and management of sanctions in the form of fines for violating these regional regulations can be managed properly in accordance with the local wisdom of each region. This is a form of synchronization of criminal policies.

Keywords: Criminal Policy, Banyumas Regional Regulation, Handling Covid-19

Abstrak. Penanggulangan Covid-19 di Banyumas membutuhkan regulasi. Terbitnya Peraturan Daerah No.2 Tahun 2020 menarik menjadi kajian. Penggunaan metode penelitian yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kebijakan kriminal yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas melalui Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2020 sebagai peraturan pelaksanaan dari UU di atasnya, sejauh ini masih merupakan pilihan regulasi yang tepat. Untuk dapat melaksanakan penegakan hukum yang efektif guna membentuk budaya hukum (legal culture) yang disiplin di masa pandemi ini, Pemerintah Daerah menetapkan pokok-pokok kebijakan kriminal yang terpadu. Pemberian sanksi dan pengelolaan dari sanksi berupa denda dari pelanggaran atas peraturan daerah tersebut dapat dikelola dengan baik sesuai dengan kearifan lokal masing-masing daerah. Inilah wujud sinkronisasi kebijakan kriminal.

Kata Kunci: Kebijakan Kriminal, Peraturan Daerah Banyumas, Penanggulangan Covid-19

Copyright © 2021 Cakrawala Hukum. All rights reserved.

I. Pendahuluan

Negara berperan dalam mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan bagi warganya. Perlindungan hukum merupakan upaya menata berbagai kepentingan dalam masyarakat. Perlindungan hukum juga harus diberikan, termasuk dalam menghadapi wabah pandemi corona. Penyebaran wabah covid-19 atau korona saat ini sedang menyebar hampir di seluruh Indonesia, pemerintah telah melakukan upaya pencegahan baik dengan mengisolasi diri hingga muncul wacana *lockdown*.

Pemerintah pusat hingga daerah membuat berbagai perangkat hukum yang ditujukan dalam rangka melindungi kepentingan masyarakat dan menanggulangi penyebaran virus Covid-19. Berbagai produk hukum yang dibuat diikuti dengan sanksi pidana untuk para pelanggarnya. Berbagai daerah terkesan berlomba-lomba dalam menciptakan produk hukum Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur hal tersebut.

Sudarto merumuskan politik kriminal merupakan usaha yang rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.¹ Pada bagian yang lain Sudarto merumuskan politik kriminal dalam arti sempit, luas dan arti paling luas. Dalam arti paling luas ialah seluruh kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.² Rumusan politik kriminal ini merujuk dari pendapat Marc Ancel yang merumuskan *criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime*.³ Ini bermakna bahwa politik kriminal merupakan ilmu untuk menanggulangi kejahatan. Secara spesifik, G. Peter Hoefnagels merumuskan *the science of criminal policy is the science of crime prevention*.⁴ Pencegahan kejahatan dilakukan secara rasional baik melalui aparat penyelenggara hukum, atau pun pencegahan yang dilakukan oleh masyarakat.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah pada pelaksanaan desentralisasi di Indonesia berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menganut pola *General Competences* atau otonomi luas, dengan pengecualian sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat (3), Urusan pemerintahan⁵ yang menjadi urusan pemerintah meliputi: kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Peraturan Daerah mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Peraturan Daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat.⁶ Hukum Pidana dalam perkembangannya ternyata semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum dapat terlihat dari adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang ketentuan sanksi pidana⁷ pada bagian akhir sebagian besar produk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pencantuman bab tentang ketentuan sanksi pidana tersebut tidak hanya terlihat dalam produk peraturan perundang-undangan pusat yang berbentuk Undang-undang, melainkan dapat terlihat pula dalam produk peraturan perundang-undangan lokal yang berbentuk Peraturan Daerah.

Kajian terhadap kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah untuk mewujudkan sinkronisasi hukum pidana lokal dengan hukum pidana kodifikasi dirasakan penting, paling tidak didasarkan pada beberapa alasan. Ada sebagian Perda yang dipandang bermasalah karena dalam menentukan kebijakan kriminalisasi bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, hal ini terjadi karena ketiadaan aturan operasional yang mengaturnya, sehingga setiap daerah menafsirkan sendiri kewenangan apa saja yang ada pada dirinya.

Kondisi faktual dengan adanya Peraturan Daerah yang bermasalah karena belum memperhatikan teori kebijakan kriminalisasi dalam perumusan Peraturan Daerah. Oleh karena itu rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian adalah kebijakan kriminal dan sinkronisasinya dalam Perda Banyumas sehubungan dengan adanya penyebaran virus Covid-19.

¹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, 1981, Alumni, Bandung, halaman 38

² Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, halaman 113-114.

³ Marc Ancel, *Social Defence*, halaman 209

⁴ G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology*, Kluwer, 1969, halaman 57

⁵ Lihat Pasal 10 ayat (4) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 72

II. Metode Penelitian

Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan cara menelaah terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, menemukan hukum inkonkrito dan sinkronisasi vertikal dan horizontal sejalan dengan pendapat Ronny Hanitijo Soemitro⁷. Menurut Soerjono Soekanto⁸ bahwa pada penelitian hukum normatif bahan pustaka merupakan data dasar yang digolongkan sebagai data sekunder.

III. Pembahasan

1. Krimnalisasi Sebagai Kebijakan Hukum Pidana

Menurut Barda Nawawi Arief⁹ dua pokok pikiran dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan saran hukum pidana adalah masalah penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada pelanggar. proses kriminalisasi harus memperhatikan berbagai aspek pertimbangan sebagai berikut:

- a) Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata material spiritual berdasarkan Pancasila;
- b) Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spritual) atas warga masyarakat;
- c) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principles*) juga sosial cost atau biaya sosial;
- d) Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Mendasarkan teori di atas dapat diketahui indikator-indikator konsep dasar kebijakan kriminalisasi dalam Peraturan Daerah. Pada prinsipnya tentang alasan pengundangan Peraturan Daerah yang tidak ada delegasi Undang-Undang yang bersumber dari larangan norma agama, dan norma sosial dan berbagai faktor yang mempengaruhi lingkungan. Dalam hubungan dengan masalah kriminalisasi, Muladi mengingatkan mengenai beberapa ukuran yang secara doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut.¹⁰

1. Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan *overkriminalisasi* yang masuk kategori *the misuse of criminal sanction*.
2. Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*.
3. Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial.
4. Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan prinsip ultimum remedium.
5. Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*.
6. Kriminalisasi harus mampu memperoleh dukungan publik.
7. Kriminalisasi harus mengandung unsur *subsosialitet* (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali).
8. Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

Mengingat pentingnya tahap formulasi dalam fungsionalisasi atau operasionalisasi kebijakan hukum pidana (*penal policy*), maka kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah

⁷ Ronny Hanitidjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990, halaman 11

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Wali, Jakarta, 1986, halaman 44

⁹ Barda Nawawi Arif, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 33-34.

¹⁰ Muladi, *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 256

sebagai bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*) sudah seharusnya memperhatikan ukuran atau kriteria tersebut di atas. Dasar pertimbangan adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah melalui pencantuman ketentuan (ancaman) pidana seharusnya tidak boleh melepaskan dari ukuran atau kriteria dalam kebijakan kriminalisasi.

Pembentuk peraturan tidak hanya menetapkan tentang perbuatan-perbuatan yang dapat dikenai hukum pidana, tetapi juga menunjuk macam-macam sanksi yang dapat diterapkan, begitu pula maksimum ukuran pidana.¹¹ Penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pidana dan ppidanaan. Sistem pidana dan ppidanaan tersebut dapat mencakup ruang lingkup yang cukup luas.

2. Pembuatan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan yang dibuat oleh kepala daerah provinsi maupun Kabupaten/Kota bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam ranah pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi legalitas perjalanan eksekusi pemerintah daerah¹². Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum¹³.

Kemudian menurut UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan Kepala Daerah.¹⁴ Jadi peraturan daerah merupakan suatu pemberian kewenangan (atribusian) untuk mengatur daerahnya dan peraturan daerah juga dapat dibentuk melalui pelimpahan wewenang (delegasi) dari peraturan. Prinsip dasar penyusunan peraturan daerah : Transparansi/keterbukaan, partisipasi dan koordinas iserta keterpaduan.

Peraturan daerah yang telah disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Pengundangan peraturan daerah dalam lembaran daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Untuk peraturan daerah yang bersifat mengatur, setelah diundangkan dalam lembaran daerah harus didaftarkan kepada pemerintah untuk perda provinsi dan kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/ Kota. Pengundangan perda yang telah disahkan dalam lembaran daerah merupakan tugas administratif pemerintah daerah. Pengundangan perda dalam lembaran daerah tersebut menandai perda yang telah sah untuk diberlakukan dan masyarakat berkewajiban untuk melaksanakannya.

Hukum pidana dibangun di atas tiga konsep utama yaitu; tindak pidana, kesalahan dan hukuman pidana.¹⁵ Tiga konsep tersebut menurut Packer menimbulkan tiga masalah mendasar dalam hukum pidana yaitu: (1) *what conduct should be designated as criminal*; (2) *what determinations must be made before a person can be found to have committed a criminal offence*; (3) *what should be done with persons who are found to have committed criminal offences*.¹⁶

Yang dimaksudkan dengan istilah ppidanaan adalah pengenaan ancaman sanksi pidana yang dijatuhkan kepada seseorang yang dinyatakan bersalah secara sah oleh Hakim pengadilan karena telah melakukan perbuatan yang dilarang dalam hukum pidana atau bahkan mungkin tidak

¹¹ Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 18.

¹² Maria Farida Indrati S 2007. *Ilmu Perundang-undangan* Cet. Ke-7. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 202

¹³ Bagir Manan. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung. hlm. 8

¹⁴ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal I ayat (7)

¹⁵ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1980).

¹⁶ Herbert L Packer, *The Limits of The Criminal Sanction* (California: Stanford University Press), hlm. 9. Packer berpendapat bahwa: *The rationale of the criminal law rest on three concepts: offense, guilt, and punishment*"

melakukan perbuatan yang seharusnya justru wajib dilakukan. Packer mengartikan istilah pemidanaan sebagai:

*Criminal punishment means simply any particular disposition or the range of permissible dispositions that the law authorizes (or appears to authorize) in cases of persons who have been judged through the distinctive processes of the criminal law to be guilty of crimes. Not all punishment is criminal punishment but all criminal punishment is punishment.*¹⁷

Dari penjelasan Packer tersebut sekaligus ditegaskan oleh Packer bahwa yang dimaksud dengan istilah pemidanaan (*criminal punishment*) adalah hukuman yang dijatuhkan secara sah terhadap seseorang yang telah divonis bersalah melakukan kejahatan. Tidak semua hukuman merupakan hukuman pidana (pidana), tetapi semua pemidanaan adalah hukuman. Packer menyatakan bahwa: *It is a necessary but not a sufficient condition for punishment that is designed to prevent the commission of offences*,¹⁸ yang dengan demikian menurut Packer pemidanaan itu perlu tetapi sebenarnya tidak cukup (tidak efektif) untuk mencegah seseorang melakukan kejahatan.

Teori-teori tentang pembenaran pemidanaan pada pokoknya antara lain akan membahas masalah-masalah sebagai berikut, yaitu mengapa sanksi pidana diperlukan, siapa yang dapat menjatuhkan sanksi pidana, mengapa diperlukan pemidanaan sedang dalam beberapa hal cukup diberikan dengan peringatan saja, dan mengapa ancaman sanksi pemidanaan perlu dibatasi?¹⁹

Menurut pendapat Packer tersebut dimungkinkan untuk membedakan tujuan spesifik, tetapi pada akhirnya semua itu hanyalah cara-cara yang sifatnya pertengahan yang termasuk dalam salah satu atau kedua tujuan akhir dari pemidanaan itu. Menurut Packer kedua tujuan akhir ini secara universal sebenarnya dianggap tidak cocok (atau bertentangan) satu dengan yang lainnya.²⁰

Dari pandangan Packer di atas, terlihat bahwa sebenarnya mengakui sifat dilematisnya masalah pemidanaan, di satu sisi dianggap sebagai penampakan sifat jahat (evil), disisi yang lain pemidanaan masih mempunyai kemanfaatan sehingga keberadaannya masih diperlukan tetapi untuk itu perlu adanya alasan pembenaran (justifikasi) yang tepat. Namun demikian harus pula diakui bahwa masih ada pandangan lain yang justru tidak menyetujui adanya pemidanaan dengan alasan masing-masing, yang termasuk dalam hal ini misalnya Hulsman²¹.

Salah satu sifat hukum pidana yang tidak terdapat dalam hukum yang lain terletak pada jenis dan sifat ancaman sanksi pidana yang bersifat lebih keras dibandingkan dengan peraturan hukum lainnya, karena ancaman sanksi pidana bisa berupa pencabutan atau pengurangan hak atas kepemilikan harta benda, pencabutan atau pengurangan hak-hak administratif tertentu, pengurangan kebebasan bergerak sementara waktu atau seumur hidup (hukuman badan), dan bahkan bisa pula berupa pencabutan nyawa. Dua terakhir dari empat macam ancaman sanksi pidana tersebut menurut penulis memang hanya terdapat dalam hukum pidana, sedang dua ancaman yang pertama dikenai dalam hukum keperdataan dan atau administratif.²²

Berdasarkan asas subsidiaritas tersebut, tidak semua masalah kehidupan manusia dapat dan atau perlu diatur dengan hukum pidana, karena hukum pidana mempunyai keterbatasan kemampuan. Apabila terjadi suatu keadaan dimana sarana lain yang tersedia (dalam hal ini terutama norma non hukum pidana) sudah tidak mampu mengatasi keadaan tertentu karena lemahnya sanksi, sehingga diperlukan suatu ancaman sanksi yang lebih kuat lagi), barulah

¹⁷ Packer, *Ibid*, hlm.35

¹⁸ Packer, *Ibid*, hlm.62

¹⁹ Sri Budiarti Hennyoso, *Pengantar Diskusi Buku Herbert L. Packer mengenai 'Justification of Criminal Punishment*, pada Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia (Jakarta; 16 September 1993). Lihat juga Packer, *ibid*. him. 9-10

²⁰ Packer, *ibid*, him 35-61,62-70

²¹ L.H.C. Hulsman, "Afscheid van Het Strafrecht Een Pleidooi Voor Zelfregulering", (terj) Wonosutanto, *Selamat Tinggal Hukum Pidana Menuju Swa-Regulasi* Jilid 1(Surakarta: Forum Studi Hukum Pidana Surakarta, 1988)

²² Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, ST.Paul, Minn: West Publishing Co, 1990, sixth edition, him. 374. Criminal sanctions: 'Punishment attached to conviction of crimes such as fines, restitution, probation, and sentences'.

diperlukan formulasi pengaturan ke dalam hukum pidana. Dalam hal ini hukum -pidana sebagai ultimum remedium.²³

Dalam hubungan dengan masalah kriminalisasi, Muladi mengingatkan mengenai beberapa ukuran yang secara doktrinal harus diperhatikan sebagai pedoman, yaitu sebagai berikut.²⁴

1. Kriminalisasi tidak boleh terkesan menimbulkan *over* kriminalisasi yang masuk kategori *the misuse of criminal sanction*.
2. Kriminalisasi tidak boleh bersifat *ad hoc*.
3. Kriminalisasi harus mengandung unsur korban (*victimizing*) baik aktual maupun potensial.
4. Kriminalisasi harus memperhitungkan analisa biaya dan hasil dan *prinsip ultimum remedium*.
5. Kriminalisasi harus menghasilkan peraturan yang *enforceable*.
6. Kriminalisasi harus mampu memperoleh dukungan publik.
7. Kriminalisasi harus mengandung unsur *sub sosialiteit* (mengakibatkan bahaya bagi masyarakat, sekalipun kecil sekali).
8. Kriminalisasi harus memperhatikan peringatan bahwa setiap peraturan pidana membatasi kebebasan rakyat dan memberikan kemungkinan kepada aparat penegak hukum untuk mengekang kebebasan itu.

Dasar pertimbangan adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana dalam Peraturan Daerah melalui pencantuman ketentuan (ancaman) pidana seharusnya tidak boleh melepaskan dari ukuran atau kriteria dalam kebijakan kriminalisasi. Pembentuk peraturan tidak hanya menetapkan tentang perbuatan-perbuatan yang dapat dikenai hukum pidana, tetapi juga menunjuk macam-macam sanksi yang dapat diterapkan, begitu pula maksimum ukuran pidana.²⁵ Penentuan sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar mempunyai hubungan yang erat dengan sistem pidana dan pemidanaan. Sistem pidana dan pemidanaan tersebut dapat mencakup ruang lingkup yang cukup luas.

Kebijakan kriminalisasi Peraturan Daerah merupakan kompetensi/ kewenangan Pemerintah Daerah untuk membuat Peraturan Daerah, untuk mengetahui kompetensi ini, maka penulis menggunakan teori kompetensi/kewenangan. Prajudi Atmosudirjo²⁶ membedakan antara wewenang (*competence, bevoegdheid*) atau kewenangan (*authority, gezag*). Dimaksud kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif.

Selanjutnya dikatakan, kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu hal tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechts bevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri.²⁷

Peraturan Daerah merupakan bagian dari tata urutan perundang-undangan, jadi dalam merumuskan suatu Peraturan Daerah yang memiliki sinkronisasi dengan perundang-undangan nasional haruslah menggunakan teori perundang-undangan.

Dalam teori perundang-undangan juga harus tunduk pada asas-asas tertentu, yaitu:²⁸

1. Asas yang bersumber pada politik konstitusi dan ketentuan UUD (asas konstitusional dalam penerapan hukum);
2. Asas tidak berlaku surut (nonretroaktif);

²³ Selain dapat difungsikan sebagai ultimum remedium, secara teoritik hukum pidana dapat juga difungsikan sebagai sarana utama untuk mempertahankan norma (fungsi *primum remedium*),

²⁴ Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm. 256

²⁵ Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 18.

²⁶ Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 76

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 52-65.

3. Asas peralihan hukum;
4. Asas pertingkatan peraturan perundang-undangan (*lex superior derogat legi inferiori*);
5. Asas aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum (*lex specialis derogat legi generali*);
6. Asas aturan hukum yang baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama (*lex posterior derogat legi priori*);
7. Asas mengutamakan atau mendahulukan hukum tertulis dari hukum tidak tertulis;
8. Asas kepatuhan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum

Menurut Barda Nawawi Arief²⁹ dua pokok pikiran dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan saran hukum pidana adalah masalah penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya dikenakan kepada pelanggar.

Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian, penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil, penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kemampuan penegak hukum.

Diusulkan dalam pembuatan kriminalisasi di samping memperhatikan empat pertimbangan di atas, perlu ditambah dengan pertimbangan karakteristik daerah. Alasan kriminalisasi Peraturan Daerah yang merupakan delegasi undang-undang karena adanya perubahan undang-undang, jadi Peraturan Daerah belum memperhatikan alasan kriminalisasi sesuai dengan teori kriminalisasi.

Sanksi pidana dalam Peraturan Daerah masih menekankan pada sanksi pidana pembalasan (teori retributif), yang memandang bahwa pemidanaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan bertujuan memberikan penderitaan kepada pelanggar supaya ia merasakan akibat perbuatannya, dilihat dari jenis sanksi Peraturan Daerah yang ada di Jawa Tengah. Pedoman umum sanksi dalam hukum pidana dapat dibagi menjadi sanksi pidana dan sanksi tindakan. Keduanya bersumber dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bersumber pada ide dasar: mengapa diadakan pemidanaan, sedangkan sanksi tindakan bertolak dari ide dasar: untuk apa diadakan pemidanaan itu.

Berdasarkan tujuannya, sanksi pidana dan sanksi tindakan juga bertolak dari ide dasar yang berbeda. Sanksi pidana bertujuan memberi penderitaan istimewa kepada pelanggar supaya merasakan akibat perbuatannya, sedangkan sanksi tindakan tujuannya lebih bersifat mendidik. Sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan hendaknya lebih menitikberatkan pada sanksi tindakan, sanksi itu merupakan sanksi yang tidak membalas, semata-mata ditujukan pada prevensi khusus, terhadap perlindungan masyarakat dari ancaman yang dapat merugikan kepentingan masyarakat itu.

Penetapan sanksi dalam Peraturan Daerah, apapun jenis dan bentuk sanksi harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan pada daerah dalam merumuskan Peraturan Daerah pidana dan diorientasikan pada standar tujuan pemidanaan. Setelah tujuan pemidanaan ditetapkan, barulah jenis dan bentuk sanksi apa yang paling tepat bagi pelanggaran Peraturan Daerah itu yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Penyakit Di Kabupaten Banyumas. Pertimbangan diterbitkannya Perda ini adalah:

- a. Kesehatan adalah keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.
- b. Derajat kesejahteraan masyarakat yang merupakan hak asasi manusia, dapat diketahui dari angka kesakitan, angka kecacatan dan angka kematian akibat penyakit, sehingga dalam rangka mewujudkan masyarakat Jawa Tengah yang sehat dan sejahtera diperlukan upaya pencegahan dan penanggulangan secara terpadu, menyeluruh dan berkesinambungan.
- c. Pencegahan dan penanggulangan merupakan upaya yang saling terkait, yang ditandai dengan

²⁹ Barda Nawawi Arief, Op., Cit

menurunnya angka kesakitan, kecacatan dan kematian.

Pencegahan penyakit merupakan segala bentuk upaya yang dilakukan untuk menghindari atau mengurangi faktor risiko, masalah, dan dampak buruk akibat penyakit, sedangkan penanggulangan penyakit adalah kegiatan yang dilakukan secara terpadu meliputi: penyelidikan epidemiologis (PE) dan surveilans; penatalaksanaan penderita (pemeriksaan, pengobatan, perawatan, dan isolasi dan tindakan karantina); pencegahan dan pengebalan; pemusnahan penyebab penyakit; pemulasaraan jenazah; penyuluhan kepada masyarakat dan upaya penanggulangan lainnya.

Salah satu bidang upaya kesehatan adalah pemberantasan penyakit menular, yakni menghilangkan dan/atau merubah berpindahnya penyakit menular dan/atau infeksi sehingga tidak menimbulkan wabah. World Health Organisation (WHO) telah menyatakan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Pandemi Global mulai tanggal 11 Maret 2020. Berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/104/2020 tentang Penetapan Infeksi Novel Coronavirus (Infeksi 2019nCoV) sebagai Jenis Penyakit Yang Dapat Menimbulkan Wabah dan Upaya Penanggulangannya, Menteri Kesehatan telah menetapkan Corona Virus Disease-2019 (COVID-19) sebagai penyakit yang dapat menimbulkan wabah, dan mengamanatkan agar Pemerintah Daerah melakukan upaya berupa komunikasi risiko dan peningkatan komunikasi, informasi, dan edukasi kesehatan kepada masyarakat secara berkala termasuk kepada masyarakat yang akan berpergian ke wilayah terjangkau, dengan materi terutama mengenai pencegahan penyebaran penyakit melalui praktek perilaku hidup bersih dan sehat, dan antisipasi penularannya.

Pada saat Peraturan Daerah ini disusun, penyebarluasan Corona Virus Disease-2019 (COVID-19) khususnya di Kabupaten Banyumas cenderung terus meningkat dari waktu ke waktu, dikarenakan sangat mudahnya penularan Corona Virus Disease-2019(COVID-19) sehingga telah ada warga Kabupaten Banyumas yang menjadi korban jiwa, dan menimbulkan kerugian material yang lebih besar dan telah berimplikasi pada aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, pembentukan Peraturan Daerah ini mempunyai alasan kuat untuk diwujudkan. Peraturan Daerah ini menetapkan dan mengatur pencegahan dan penanggulangan penyakit menular di Kabupaten Banyumas. Hal-hal yang ditetapkan adalah penyakit-penyakit yang harus dicegah dan ditanggulangi. Adapun hal-hal yang diatur adalah penyelenggaraan pencegahan dan penanggulangan penyakit menular termasuk pengaturan penyediaan sumber daya kesehatan, hak dan kewajiban masyarakat serta kewajiban Pemerintah Daerah.

Pranata hukum pidana untuk menanggulangi masalah Kesehatan masyarakat, diantaranya terdapat dalam Pasal 14 UU No. 4 Tahun 1984 Tentang Wabah, yang mengatur delik mengenai menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah dan juga pasal 93 UU No. 6 tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan mengenai delik tidak mematuhi penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan dan/atau menghalang-halangi penyelenggaraan Keekarantinaan Kesehatan, yang keduanya diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun (tidak dapat ditahan), yang secara hukum belum termasuk dalam kualifikasi Tindak Pidana Serius (*Serious Crime*).³⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 UU Pembentukan Perundang-Undangan, materi mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, yang mengatur ancaman pidana kurungan maksimal 6 bulan dan denda maksimal 50 juta Rupiah, sehingga tidak dapat diatur dalam Peraturan Gubernur. Selain itu, sanksi berupa Kerja Sosial yang selama ini digadang-gadang untuk diterapkan dalam pandemi juga identik dengan ketentuan Buku I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), khususnya Pasal 19 KUHP yang mengatur bahwa orang yang dijatuhi kurungan wajib menjalankan “pekerjaan” yang diserahkan padanya.

³⁰ <https://kompas.id/baca/opini/2020/09/17/kebijakan-kriminal-pandemi/> Diakses pada 15 Januari 2021

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 38 ayat (1) dan (2) UU Pembentukan perundang-undangan, maka dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi, yaitu untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Sanksi pidana adalah bagian dari upaya penegakan hukum. Sanksi pidana yang ingin dicapai dalam penegakan perda ini adalah terwujudnya kedisiplinan masyarakat dalam melawan dan mencegah penyebaran virus Covid-19. Dalam Perda No.2 Tahun 2020 diatur dalam pasal sebagai berikut:

Pasal 31

- (1) Dalam hal tidak ada penetapan Wabah, KLB, dan/atau KKMMMD, setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 6 dan Pasal 23 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Dalam hal ditetapkan Wabah, KLB, dan/atau KKMMMD, setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 6 dan Pasal 23 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (3) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 24 ayat (2) dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 50.000,00 (lima puluh ribu rupiah) dan/atau pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan.
- (3) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) adalah pelanggaran.

Diurnya ketentuan mengenai sanksi pidana berupa ancaman kurungan maksimal tiga (3) bulan atau denda maksimal Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan yang memuat sanksi hanya Undang-Undang atau Perpu dan Perda. Sanksi merupakan pengurangan hak seseorang atau warga negara dan karena merupakan pengurangan hak, produknya harus dihasilkan oleh pemerintah dan perwakilan masyarakat, dalam hal ini DPRD.³¹

Ada 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan tentang jenis sanksi yang dapat dimuat dalam Perda, yaitu; Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUPPP) dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD). Pasal 15 UUPPP menyebutkan: "Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-undang dan Peraturan Daerah." Sementara Pasal 238 UUPD menyebutkan:

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah);
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau denda selain dimaksud pada ayat (2), sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UUPPP, disebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan

³¹ <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--ombudsman-minta-pergub-sanksi-psbb-menjadi-perda#:~:text=Pasal%2015%20UUPPP%20menyebutkan%3A%20%22Materi.sebagian%20kepada%20pelanggar%20sesuai%20dengan>

Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kebijakan yang diberikan oleh Pemerintah pada masa pandemi sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 Kebijakan mengenai Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Indonesia untuk yang pertama kali diterapkan pada tanggal 10 April 2020 di Jakarta kemudian diikuti oleh beberapa daerah lainnya di Indonesia. Ada beberapa regulasi yang berkaitan dengan penerapan PSBB tersebut. Antara lain adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), dan juga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus disease 2019 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perkeonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Apabila dilihat dari beberapa tinjauan kebijakan PSBB yang dipilih oleh Pemerintah dalam menyikapi kasus Covid-19 yang ada saat ini, memang masih dalam proses pelaksanaan, namun memang di beberapa daerah di Indonesia juga ada yang mengalami perkembangan dengan kebijakan yang ada. Tetapi, jika dikaitkan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kebijakan PSBB banyak yang kurang efektif karena pasti masyarakat merasa bahwa belum mendapatkan perlindungan hukum dalam hal ini yaitu kebijakan yang ada yang dibuat oleh pemerintah saat ini. Terutama berkaitan dengan tanggungjawab negara terhadap kesehatan masyarakat dan tenaga medis khususnya yang ada pada Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) yang menjelaskan bahwa pelayanan kesehatan adalah hak setiap orang yang menjadi tanggungjawab negara atas penyediaannya. Setiap orang berhak dan wajib mendapat kesehatan dalam derajat optimal, tidak hanya menyangkut masalah individu tetapi meliputi semua faktor yang berkontribusi terhadap hidup yang sehat dan juga hak atas kesehatan serta hak atas pelayanan medis. Banyaknya kebijakan terkait PSBB yang tumpang tindih antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang disebabkan karena kurangnya koordinasi. Di satu sisi, Pemerintah Daerah lebih mengetahui kebutuhan dan karakteristik daerahnya karena Pemerintah Daerah merupakan pejabat publik yang sifatnya paling dekat dan lebih memahami betul masyarakat di wilayahnya. Di sisi lain, Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk mengeluarkan suatu kebijakan kedaruratan kesehatan yang mana mengakibatkan penerapan kebijakan PSBB dalam menyikapi adanya COVID-19 menjadi lebih lamban atau kurang sigap karena salah satunya adalah harus melalui mekanisme yang terlalu panjang. Penerbitan regulasi dalam rangka penanganan penyebaran Covid 19 merupakan upaya untuk mendukung keberadaan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 yang menetapkan wabah penyakit sebagai salah satu bencana non-alam yang perlu dikelola potensi ancamannya.

IV. Penutup

Kebijakan publik yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas melalui Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2020 sebagai peraturan pelaksanaan dari UU di atasnya, sejauh ini masih merupakan pilihan regulasi yang tepat. Untuk dapat melaksanakan penegakan hukum yang efektif guna membentuk budaya hukum (*legal culture*) yang disiplin di masa pandemi ini, Pemerintah Daerah untuk menetapkan pokok-pokok kebijakan kriminal yang terpadu untuk segera dilegislasikan dalam peraturan daerah provinsi/ kabupaten / kota, sehingga pemberian sanksi dan pengelolaan dari sanksi berupa denda dari pelanggaran atas peraturan daerah tersebut dapat dikelola dengan baik

sesuai dengan kearifan lokal masing-masing daerah, semua diatur dalam Perda Kabupaten Banyumas No.2 Tahun 2020. Telah terwujud sinkronisasi kebijakan kriminal di dalamnya.

Daftar Pustaka

- Arief, Barda Nawawi, 1996, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung
- Atmosudirdjo, Prayudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Black, Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, ST. Paul, Minn: West Publishing Co, Sixth Edition.
- G. Peter Hoefnagels, 1969, *The Other Side of Criminology*, Kluwer
- Hulsman, L.H.C. 1988, "Afscheid van Het Strafrecht Een Pleidooi Voor Zelfregulering", (terj) Wonosutanto, Selamat Tinggal Hukum Pidana Menuju Swa-Regulasi Jilid 1 (Surakarta: Forum Studi Hukum Pidana Surakarta)
- Manan. Bagir. 1995. *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*. Bandung: LPPM Universitas Bandung. hlm. 8
- , 2002, *Menyongsong Fajar Otomoni Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta.
- , 2004, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Muladi, 1995, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Moeljatno, 1980. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Packer, Herbert L. 1983, *The Limits of The Criminal Sanction* (California: Stanford University Press),
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1986, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Wali, Jakarta
- Soemitro, Ronny Hanitidjo, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Sudarto, 1981, *Hukum dan Hukum Pidana*, 1981, Alumni, Bandung
- , 1981, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung,

Internet:

<https://kompas.id/baca/opini/2020/09/17/kebijakan-kriminal-pandemi/> Diakses pada 15 Januari 2021

<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--ombudsman-minta-pergub-sanksi-psbb-menjadi-perda#:~:text=Pasal%2015%20UUPPP%20menyebutkan%3A%20%22Materi,sebagian%20kepada%20pelanggar%20sesuai%20dengan> Diakses pada 15 Januari 2021

Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kedaruratan Bencana pada Kondisi Tertentu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 34).
- Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Pencegahan Dan Penanggulangan Penyakit Di Kabupaten Banyumas