



Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah dalam Penanganan Dampak Pandemi Covid-19

Kaisar Razak*, Hamzah Halim, Zulkifli Aspan

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Indonesia.

* E-mail: kaisarrazak@yahoo.co.id

Abstract

This study aims to determine the implementation of local government functions in handling the COVID-19 pandemic through a comparative study. This research is normative juridical research. This study uses a statutory approach, a case approach, and a comparative approach. The results show that the pandemic impact on the joints of social life, the implementation of the functions of the Regional Government of Kab. North Kolaka and Kab. Gowa has carried out government functions in handling the COVID-19 pandemic by making policies in the form of Regional Regulations and Regent Regulations, as well as providing education related to the COVID-19 pandemic to the public. Careful studies and efforts are needed to realize the Covid-19 confectionary regulations that have been issued so that the resulting legal instruments can be effective and implementable in the community in handling the impact of the pandemic.

Keywords: Covid-19; Right to Health; Local Government; Pandemic

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pemerintah daerah dalam penanganan pandemi covid-19 melalui studi komparatif. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan kasus (case approach), dan pendekatan komparatif (comparative approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagai respon terhadap dampak pandemi terhadap sendi-sendi kehidupan kemasyarakatan, pelaksanaan fungsi Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa telah menjalankan fungsi pemerintahan dalam penanganan pandemi covid-19 dengan membuat kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati serta melakukan edukasi terkait pandemi covid-19 kepada masyarakat. Diperlukan kajian dan upaya cermat terhadap realisasi dari regulasi penanganan covid-19 yang telah diterbitkan, sehingga instrumen hukum yang dihasilkan dapat efektif dan implementatif di tengah masyarakat sebagai upaya penanganan dampak pandemi.

Kata Kunci: Covid-19; Hak atas Kesehatan; Pemerintah Daerah; Pandemi

1. Pendahuluan

Dampak yang diakibatkan oleh penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) semakin signifikan. Meskipun mengalami penurunan statistik korban secara kuantitatif, namun dampak yang ditinggalkan merambah hampir ke semua sektor di lini kehidupan. Tidak terkecuali pada ranah tanggung jawab pemerintahan daerah.¹

¹ Brendan K. Beare and Alexis Akira Toda. 2020. "On the emergence of a power law in the distribution of COVID-19 cases." *Physica D: Nonlinear Phenomena*, Vol. 412: 132649.

Penanganan Covid-19 oleh pemerintah pusat dilakukan dengan mengeluarkan berbagai peraturan, baik dalam bentuk peraturan tertulis maupun peraturan yang tidak tertulis. Peraturan tertulis mulai dari undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPPU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Daerah (PERDA) dan peraturan tertulis lainnya. Sedangkan peraturan yang tidak tertulis berupa ajakan dari pemerintah, tokoh agama, tokoh adat yang berisi larangan dan himbauan terkait pencegahan dan penanganan Covid-19.²

Peran pemerintah daerah amat penting dalam upaya pengendalian penyebaran pandemi COVID-19 dengan kaitannya dengan kewenangan daerah. Merujuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 22 terdapat kewajiban daerah, jika dikaitkan dengan penanganan COVID-19 ada pada Pasal 22 huruf a dan f disebutkan "Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta menyediakan fasilitas pelayanan Kesehatan."³ Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID19. Namun yang menjadi permasalahan adalah Pemerintah daerah belum dibekali cukup kewenangan dalam penanganan COVID-19 meski pemerintah pusat telah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah yakni opsi Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Dalam hal kewenangan pemerintah daerah, selama kebijakannya terbatas pada imbauan dan langkah persuasif yang tidak berimplikasi pada efek jera dan kepatuhan publik, hal itu hanya akan membuat penyebaran perluasan Pandemi COVID-19 makin masif. Oleh karena itu, dibutuhkan kewenangan yang bisa dikelola oleh Pemda untuk memastikan bahwa ada efek jera di satu hal. Di hal lain, penerapan PSBB juga harus dapat menyertakan dan memastikan bahwa kebutuhan warga selama penerapan PSBB terpenuhi.

Kolaka Utara merupakan salah satu wilayah Kabupaten di Provinsi Sulawesi Tenggara yang masuk dalam zona merah penyebaran Covid-19. Berdasarkan data Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Sulawesi Tenggara, 15 Februari 2021 jumlah pasien positif mencapai 803 orang dan 10 orang meninggal dunia.⁴ Berdasarkan data sementara jumlah kasus positif Covid-19 di Kabupaten Kolaka Utara sejak tahun 2020 sampai Februari Tahun 2021. Pemerintah Kolaka Utara telah melakukan beberapa langkah dalam upaya pencegahan dan pengendalian virus corona di Kolaka Utara yaitu dengan mengeluarkan beberapa kebijakan hukum, diantaranya yaitu Surat Keputusan Bupati Kolaka Utara Nomor : 443.3/7/2020 tentang Tindak Lanjut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Wilayah Kabupaten Kolaka Utara dan Surat Keputusan Bupati Kolaka Utara Nomor: 443/69/ Tahun 2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19) Kabupaten Kolaka Utara.

Kebijakan hukum tersebut dimaksudkan dalam rangka percepatan pengendalian penyebaran dan penanganan penyakit Covid-19 dengan cara melakukan langkah-langkah yang cepat, tepat, fokus, terpadu dan sinergitas antar pihak terkait. Namun tujuan dari penerapan peraturan tersebut tidak berhasil sebagaimana yang diharapkan.

² Darmin Tuwu. 2020. *Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19*. Journal Publicuho, Volume 3, Number 2: 268-269.

³ Ardika Nurfarqon. 2020. Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Covid-19: Perspektif Hukum Administrasi. *Jurnal Yustika*, Vol. 23, No. 1: 1-14.

⁴ Satuan Tugas Penanganan COVID-19. (2021). Peta Sebaran Covid. Sumber: <https://covid19.go.id/peta-sebaran> Diakses pada tanggal 15 Februari 2021.

Hal tersebut dibuktikan dengan jumlah pasien Covid-19 di Kolaka Utara yang selalu mengalami peningkatan sampai pada awal tahun 2021.

Melihat pada kondisi tersebut, ada tiga kemungkinan mengapa rakyat tidak acuh atas arahan pemerintah yaitu faktor ketidaktahuan masyarakat mengenai dampak mematikan yang bisa ditimbulkan dengan adanya virus corona. Hal tersebut terkait mengenai sosialisasi pemerintah kepada masyarakat. Faktor kedua yaitu kepentingan untuk memenuhi kebutuhan hidup, mengakibatkan sebagian warga tidak menghiraukan perintah *physical* atau *social distancing*.⁵ Hal ini bisa terkait dengan lambatnya pendistribusian bantuan sosial penanganan Covid-19 oleh pemerintah. Dan yang ketiga yaitu tidak adanya sanksi yang tegas, membuat migrasi manusia tetap tinggi dan kebijakan *physical* atau *social distancing* menjadi kurang berdampak.⁶

Regulasi penanganan Covid-19 yang lebih komprehensif dalam sebuah UU tersendiri sangat diperlukan. Meskipun pemerintah telah menerbitkan berbagai kebijakan terkait penanganan Covid-19. Tapi, saat ini diperlukan penataan ulang atas semua peraturan perundang-undangan terkait kebijakan penanganan Covid-19 yang lebih komprehensif dan sistematis. Karena itu, meskipun telah ada peraturan perundang-undangan terkait penanganan Covid di tingkat pusat, namun dirasa masih perlu peraturan daerah (Perda) yang khusus secara teknis mengatur penanganan Covid-19 di setiap daerah karena kebutuhan regulasi hukum di setiap daerah mendukung kecepatan dalam penanganan Covid-19.

Pemerintah pusat semestinya membuat model regulasi agar menjadi acuan bagi para Pemerintah Daerah (Pemda) dalam membentuk regulasi. Sebab, terdapat beberapa daerah yang mengalami kendala dalam praktik penanganan Covid-19 di daerah. Kendatipun telah terdapat aturan di tingkat pusat, namun tetap dibutuhkan aturan berupa Perda. Pemda mengalami kesulitan dalam membentuk Perda, sehingga Pemda Kolaka Utara hanya menerbitkan Surat Keputusan Bupati yang kekuatannya jauh lebih lemah ketimbang Perda/ Perbup.

Sebagai studi perbandingan dari pelaksanaan fungsi Pemerintah Daerah dalam penanganan pandemi covid-19 di daerah, penelitian ini menjadikan dua kabupaten sebagai lokasi penelitian, yakni: Kabupaten Kolaka Utara di Provinsi Sulawesi Tenggara, dan Kabupaten Gowa di Provinsi Sulawesi Selatan. Sebab Kab. Gowa adalah daerah yang berbatasan langsung dengan Kota Makassar, sedangkan tingkat penularan covid-19 di masyarakat Kab. Gowa berhasil di tekan dengan sebagai "Kabupaten Sehat".

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).⁷ Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan diinventarisasi kemudian diolah dan dikaji secara mendalam sehingga diperoleh gambaran yang utuh mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah disinkronisasi secara sistematis

⁵ Fradhana Putra Disantara. 2020. "Tanggung Jawab Negara Dalam Masa Pandemi Covid-19." *JCH: Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6, No. 1: 48-60.

⁶ *Ibid.*

⁷ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 133-135

kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga diperoleh rumusan ilmiah untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.

3. Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19: Studi Komparatif

Sejak awal tahun 2020, semua pemerintah daerah disibukkan dengan penanganan pandemi Covid-19 yang dikenal juga dengan istilah virus corona. Pandemi Virus Corona (covid-19) sejak awal munculnya menghentak semua elemen dalam suatu Negara, termasuk Pemerintah Daerah, sebab kemunculannya tidak disertai dengan rumus baku dalam penanganannya. Semua Negara berusaha menangani persoalan pandemi ini dengan cara dan strategi yang berbeda-beda. Kondisi tersebut membuat pemerintah Indonesia, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengambil kebijakan dalam upaya penanganan virus corona (covid-19).⁸

Berbagai regulasi dan peraturan hukum telah diterbitkan sebagai respon terhadap pandemi covid-19. Indonesia adalah negara yang berusaha menangani pandemi Covid-19 dengan istilah PSBB, yaitu; Strategi Pembatasan Sosial Berskala Besar. Strategi ini dipilih dengan pertimbangan yang berdasar pada Undang-undang No. 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan dan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2020 tentang Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Kondisi kedaruratan Kesehatan yang tersebar, meluas secara cepat dan massif ke seluruh wilayah Indonesia mendorong sejumlah pemerintah daerah melakukan langkah pencegahan dengan cara yang berbeda-beda. Bahkan sebagian langkah yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah berbeda dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Perbedaan terjadi dipicu oleh persoalan yang muncul dalam penanganan pandemi covid-19 lebih bertumpu pada Pemerintah Daerah, seperti penanganan pasien yang terkonfirmasi positif terinfeksi covid-19 di rumah sakit daerah, begitu pula persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan yang timbul akibat pandemi, lebih banyak terjadi di daerah. Sedangkan ruang gerak pemerintah daerah terbatas oleh pengaturan penanganan Pandemi Covid-19 yang menitikberatkan pada kebijakan pemerintah pusat.

Di Kabupaten Kolaka Utara, berbagai upaya pemerintah telah dilakukan dalam mencegah penularan dan menangani pasien yang terpapar covid-19. Berbagai peraturan pemerintah daerah telah dikeluarkan sebagai landasan dan legalitas acuan bagi tim gugus covid-19. Seperti peraturan daerah yang diterbitkan oleh Bupati Kolaka Utara No. 443/69 Tahun 2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penangan Covid-19 di Kab. Kolaka Utara, dan SK Bupati No. 360/119 tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Pengendalian, Pengawasan dan Penegakan Hukum Pendisiplinan Protokol Kesehatan di Kab. Kolaka Utara.⁹

Terbentuknya Tim Gugus Tugas Penanganan covid-19 di Kab. Kolaka Utara membuat akselerasi penanganan pencegahan dan penanganan covid-19 di Kolaka Utara menjadi dapat terukur. Semua elemen Satuan Kerja Perangkat Daerah di wilayah Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara turut serta dalam penanganan dan pencegahan covid-19.

⁸ Iqraq Sulhin. 2020. "Covid-19, Pemenjaraan Berlebihan, Dan Potensi Katastrofe Kemanusiaan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 50, No. 2: 400-422.

⁹ Wawancara bersama Andi Setiawan, Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPPD) Kab. Kolaka Utara.

Meskipun di tengah masyarakat terdapat juga elemen warga yang tidak memberi respon baik terhadap upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam penanggulangan wabah global, pandemi covid-19.¹⁰ Hal ini disebabkan informasi-informasi keliru dan berita hoax yang sangat massif berkembang di tengah masyarakat melalui jaringan social media, yang bagi dalam waktu yang sangat singkat oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Informasi yang keliru dan berita hoax terkait covid-19 yang beredar di masyarakat menjadi hambatan dan tantangan tersendiri bagi tim gugus daerah dan tim medis di rumah sakit dalam pencegahan penularan covid-19 yang lebih massif di tengah masyarakat, maupun penanganan pasien covid-19 di Rumah Sakit rujukan di Kab. Kolaka Utara. Menurut Syarif Nur,¹¹ Juru Bicara Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara bahwa:

"Sebenarnya yang menjadi hambatan utama adalah tidak semua masyarakat percaya, tidak semua masyarakat patuh terhadap peraturan yang di keluarkan oleh Bupati Kolaka Utara dalam hal penanggulangan covid-19. Hal ini disebabkan karena gempuran informasi dari media-media hoaks yang menganggap bahwa pandemi ini adalah rekayasa dan penuh konspirasi, sehingga susah bagi kita mengajak mereka untuk patuh terhadap protokol Kesehatan, dan susah mengajak mereka untuk melakukan vaksinasi".

Hal ini diperkuat oleh penuturan Seniman Syamsu, Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara,¹² terkait respon masyarakat terhadap peraturan Rumah Sakit Daerah H.M. Djafar yang menjadi Rumah Sakit Rujukan penanganan covid-19 di Kab. Kolaka Utara, berikut:

".... Respon masyarakat terhadap peraturan yang dikeluarkan terkait penanganan covid-19 di Rumah Sakit ini cukup bervariasi, ada yang merespon positif, tapi tidak kurang juga yang merespon dengan negatif. Banyak kemudian yang merespon dengan menyebarkan hoax atas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolaka Utara dalam penanganan covid-19. Sehingga berita-berita hoax ini membuat kita kesulitan dalam menangani covid-19 di Kab. Kolaka Utara."

Upaya pencegahan dan penanganan virus corona menjadi fokus semua elemen bangsa secara nasional sejak Presiden Joko Widodo mengumumkan terdeteksinya dua warga Indonesia terkonfirmasi terjangkit virus corona, dan mendapatkan perawatan intensif di Rumah Sakit Penyakit Infeksi Sulianti Saroso, Jakarta. Upaya penanganan yang dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk tim satuan tugas penanggulangan covid-19 kalah cepat dengan penularan virus korana. 11 hari setelah pengumuman kasus pertama, jumlah kasus positif berikutnya mencapai 69 orang, 4 orang diantaranya meninggal dunia, dan 5 orang berhasil sembuh. Hingga akhir Maret 2020, kasus positif covid-19 di Indonesia terus meningkat. Pada tanggal 27 Maret 2020, Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 melaporkan jumlah pasien positif covid-19 mencapai 1.406 orang. Hal ini menjadi pertimbangan pemerintah pusat untuk menetapkan peraturan tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19, yang mulai berlaku sejak 1 April tahun 2020.

¹⁰ Ariska Marzela, Hijrah Adhyanti Mirzana, dan Audyna Mayasari Muin. 2021. "Relasi Kebijakan Asimilasi Narapidana dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia." *Amanna Gappa*, Vol. 29 No. 1: 70-78.

¹¹ Hasil Wawancara dengan Syarif Nur tanggal 12 Juni 2021 di Konawe, Ketua Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara.

¹² Wawancara dengan Seniman Syamsu tanggal 10 Juni 2021 di Konawe, Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara.

Selain Peraturan Pemerintah, Presiden juga menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. Langkah ini diambil untuk memutus rantai penularan covid-19 dengan perhatian utama pemerintah adalah kesehatan masyarakat.

Di wilayah Kab. Kolaka Utara sendiri, tingkat Presentasi penularan covid-19 yang ditangani di RS. H.M. Djafar Kolaka Utara cukup bervariasi. Sebagaimana disampaikan oleh Seniman Syamsu:

"...Di awal munculnya covid-19 di bulan 3-4, 5-6 itu masih rendah, tapi pada saat bulan 7 presentasinya sangat meningkat dan puncak presentase yang sangat tinggi itu terjadi pada bulan desember 2020 dan di Januari 2021. Selanjutnya pada bulan Maret, Mei dan Juni ini terjadi penurunan yang sangat signifikan."¹³

Demikian juga yang diungkapkan oleh Ketua Satgas Covid-19 di RSUD Syekh Yusuf Kab. Gowa berikut ini:

"Pada awal munculnya covid-19 di Indonesia di bulan Maret April tahun 2020, Rumah Sakit Gowa belum ditetapkan sebagai Rumah Sakit Rujukan pasien covid-19. Jadi kalau ada pasien yang mengarah ke covid, kita terima dan melakukan skrining, kalau hasilnya mengarah ke covid kita rujuk pasien tersebut ke Rumah Sakit Rujukan di Makassar. Pertama kali terdeteksi pasien positif covid-19 di Kab. Gowa pada tanggal 26 sampai tanggal 30 bulan maret tahun 2020 sejumlah 39 orang. Nah baru di awal tahun 2021 pihak Pemerintah Daerah memfungsikan Rumah Sakit ini sebagai rumah sakit rujukan dan mulai membuka layanan pasien covid-19. Pada awalnya, hambatan-hambatan yang dihadapi dalam penanganan covid-19 di Kab. Gowa adalah Alat Pelindung Diri (APD) dan ruang perawatan yang sangat terbatas".¹⁴

Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) merupakan kebijakan yang dipilih dalam merespon adanya Kedaruratan Kesehatan.¹⁵ Kebijakan ini berlandaskan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Seiring dipilihnya kebijakan PSBB, Presiden Jokowi menegaskan bahwa Pemerintah Daerah tidak boleh menerapkan kebijakan sendiri-sendiri di wilayahnya, yang tidak sesuai dengan protokol Pemerintah Pusat. Dalam rangka menindak lanjuti kebijakan Pemerintah Pusat yang telah diterbitkan dalam hal percepatan pencegahan dan penanganan pandemi covid-19 di wilayah Kab. Kolaka Utara, Pemerintah Daerah lebih banyak menerbitkan peraturan daerah dengan menjadikan Peraturan Pemerintah Pusat sebagai konsideran utama di dalam pengambilan keputusan.¹⁶

Sebagai perbandingan di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, Pemerintah Daerah Kab. Gowa juga telah menerapkan PSBB bagi warga Kab. Gowa dengan menjadikan Peraturan Pemerintah Pusat sebagai konsideran dalam menetapkan Peraturan Daerah untuk penanganan pandemi covid-19 di Kab. Gowa. Mengingat prosentase jumlah penduduk Kab. Gowa yang cukup besar bahkan mendekati jumlah penduduk di Kota Makassar, dan sebagian besar warga yang tinggal di wilayah Kab. Gowa lebih banyak bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup di luar wilayah Kab. Gowa, seperti di Kota

¹³ Wawancara dengan Seniman Syamsu, Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara, tanggal 14 Juli 2021.

¹⁴ Wawancara dengan Suhirman, Ketua Satgas Covid-19 di RSUD Syekh Yusuf Kab. Gowa, tanggal 21 Juni 2021.

¹⁵ Marulak Pardede. "Aspek Hukum Keekarantinaan Kesehatan dan Perlindungan Konsumen dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (2021): 23-44.

¹⁶ Wawancara dengan Andi Setiawan, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPPD) Kab. Kolaka Utara

Makassar, Kab. Maros dan sekitarnya. Oleh sebab itu, berbagai peraturan daerah yang mendukung percepatan penanganan covid-19 di Kab. Gowa telah di terbitkan.

“Fungsi pemerintah Kab. Gowa dalam penanganan pandemi covid-19 menyediakan perangkat hukum terkait penanganan covid, seperti peraturan Bupati terkait PSBB di Kab. Gowa di Tahun 2020, Kab. Gowa memberlakukan PSBB karena peningkatan kasus covid dari hari ke hari terus meningkat, jadi kita adakan pembatasan sosial khususnya bagi masyarakat yang hendak ke Makassar. Pada waktu itu bulan Mei - Juli, semua pegawai harus tinggal dan bekerja dari rumah, hanya yang bersifat pelayanan masyarakat yang masuk kantor. Masyarakat juga harus tinggal di rumah, pada saat itu masyarakat yang terdampak pandemi diberikan bantuan oleh pemerintah. Selain itu Penda Kab. Gowa juga mengeluarkan peraturan daerah No. 20 Tahun 2020 tentang Wajib Makser dan Penerapan Protokol Kesehatan. Di dalam Perda ini sudah dijelaskan tentang denda bagi pelanggar protokol kesehatan”¹⁷

Kabupaten Gowa mengeluarkan beberapa kebijakan dan regulasi seperti penerapan PSBB di awal pendemi dengan mengeluarkan Surat Keputusan untuk Pembentukan Satuan Tugas Penangan covid-19 No 5 tahun 2020, Surat Edaran Bekerja dirumah (WFH) kepada aparatur sipil negara (ASN), Peraturan Bupati No 16 Tahun 2020, Peraturan Bupati tentang Wajib menggunakan masker No 25 Tahun 2020, Peraturan Daerah (PERDA) No 2 Tahun 2020 tentang Wajib Masker dan penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan penyebaran Corona Virus Disease 2019, Peraturan Bupati (Perbup) No 48 Tahun 2020 tentang penerapan disiplin dan penegakan Hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Covid-19.

Bila dirunut, jumlah peraturan terkait penanganan covid-19 di Kab. Gowa sudah mencapai tujuh jumlah peraturan, sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 1. Regulasi Penangan Covid-19 di Kab. Gowa

No	Nama Regulasi	Nomor	Perihal
1	Surat Edaran Bupati Gowa	800/372/BKPSDM	Penyesuaian sistem kerja Aparatur Sipil Negara Kabupaten Gowa
2	Surat Edaran Bupati Gowa	188/010/Tapem (Maret)	Tindak lanjut pencegahan penularan covid 19 di Kabupaten Gowa
3	Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Gowa	440.1/13/DKGW/II I/2020	Pembentukan Posko Siaga Penyakit Coronavirus (Covid-19) Dinas Kesehatan Kabupaten gowa Tahun 2020 Kesehatan Kabupaten Gowa
4	Peraturan Bupati Gowa	16 Tahun 2020	Pelaksanaan pembatasan social berskala besar dalam penanganan Coronavirus Disease 2019 di Kabupaten Gowa
5	Peraturan Bupati Gowa	25 Tahun 2020	Kewajiban Menggunakan Masker dalam pencegahan penyebaran Coronavirus disease 2019
6	Peraturan Daerah Kabupaten Gowa	02 Tahun 2020	Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019
7	Perbup No 48 Kab. Gowa	48 tahun 2021	penerapan disiplin dan penegakan Hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian Covid 19.

Sumber Data: Kabag Hukum Kab. Gowa, 2021 (diolah).

¹⁷ Wawancara dengan Mahmuddin, Kepala Bagian Biro Hukum Kabupaten Gowa, tanggal 17 Juni 2021.

Peraturan Daerah Kabupaten Gowa No. 02 Tahun 2020 tentang Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019 dengan mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kab. Gowa. Peraturan ini memuat beberapa pasal yang cukup detail, terurai ke dalam beberapa bagian bab terkait protokol Kesehatan Penanganan Corona Virus Disease 2019. Secara umum, peraturan Protokol Kesehatan ini diterbitkan sebagai acuan dalam penanganan pandemi covid-19 yang diperuntukkan bagi: area publik; pelaku usaha; area satuan Pendidikan; kedukaan dan pemakaman; tempat kerja, sektor jasa dan perdagangan; tempat ibadah; kegiatan sosial dan kebudayaan. Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan berbagai kebijakan, antara lain, menertibkan berbagai aturan dan protokol atau panduan kesehatan, kampanye cuci tangan, penggunaan masker, menetapkan pembatasan sosial berskala besar (PSBB), melarang mudik lebaran, menjalankan tes covid 19 diberbagai tempat.

Selain dukungan regulasi yang diterbitkan oleh Pemerintah Kab. Gowa terkait penanganan pandemi covid-19, Pemda Kab. Gowa juga mendukung penanganan pandemi covid-19 melalui program refocusing dan realokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai dukungan di bidang logistik, operasional, dan bantuan sosial. Program refocusing dan realokasi dana APBD oleh pemerintah daerah merujuk pada Instruksi Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020.

Refocusing dan realokasi dana APBD ditujukan untuk belanja dalam bidang Kesehatan, seperti penyediaan sarana dan prasarana kesehatan, pemberian insentif bagi tenaga kesehatan, penyewaan rumah singgah sebagai ruang isolasi bagi pasien dalam pengawasan, dan pemeriksaan laboratorium bagi masyarakat yang berpotensi terjangkit Covid-19. Belanja dalam bidang penanganan dampak ekonomi seperti pengadaan bahan pangan dan kebutuhan pokok, pemberian insentif berupa pengurangan atau pembebasan pajak daerah, dan pemberian penggunaan modal usaha bagi pelaku UMKM yang terkena dampak ekonomi akibat Covid-19. Belanja dalam penyediaan jaring pengaman sosial (*social safety net*). Sepanjang Tahun 2020 Pemkab. Kab. Gowa mengalokasikan Anggaran Pada dua bidang yakni Bidang Kesehatan dan Bidang Sosial. Realokasi Dana APBD Kabupaten Gowa Tahun 2020 sebesar Rp. 60,552,939,550,- dan yang terealisasi sebesar Rp. 10,702,313,500,-¹⁸

Implementasi peraturan pemerintah terkait penanganan pandemi covid-19 di Kab. Gowa tampak dari laporan indikator upaya penanganan dan pengendalian covid-19 oleh Tim Pembina Kabupaten Sehat Kabupaten Gowa. Indikator capaian pananganan dan pengendalian covid-19 di Kab. Gowa di tampilkan pada tabel berikut:

Tabel 2. Indikator capaian pananganan dan pengendalian covid-19 di Kab. Gowa

No	Indikator	Tahun 2020/2021	
		Target	Realisasi
1	Terdapat regulasi terkait penanganan pandemi covid-19 di Kab. Gowa	Ada	Ada
2	Regulasi penanganan covid-19 sesuai perkembangan pandemi di Indoensia	Ada	Ada
3	Dukungan anggaran pemkab terkait pananganan pandemi covid-19	Ada	Ada
4	Pembentukan satuan tugas penanganan covid-19	Ada	Ada

¹⁸ Data Badan Keuangan Daerah Kab. Gowa Tahun 2020.

5	Tim Pengawas dalam penerapan Protokol Kesehatan	Ada	Ada
6	Perkembangan jumlah kasus	Menurun (466 orang)	Menurun (193 orang)
7	Presentase angka kesembuhan	89%	94%
8	Presentase angka kematian	2,7%	1,9%
9	Sosialisasi dan edukasi masyarakat terkait pandemi covid-19 (gejala, cara penularan, cara pencegahan)	Nasional Ada	Kab. Gowa Ada
10	Kampanye kepada Masyarakat terkait Pelaksanaan Protokol Kesehatan 3M (mencucui tangan, memakai masker, menjaga jarak)	Ada	Ada
11	Presentase penerapan protokol Kesehatan di tempat FASUM dan Rekreasi	>80%	91%
12	Pencapaian target pelaksanaan testing COVID-19 (1/1000xJumlah Penduduk/minggu, standar WHO)	Ada	Ada
13	Upaya penanganan limbah masker sekali pakai di masa pandemi COVID-19 di Rumah Tangga	Setiap rumah tangga melakukan	Setiap rumah tangga melakukan
14	Vaksinasi COVID-19 sesuai dengan roadmap	Ada	Ada
15	Penyediaan fasilitas isolasi bagi OTG	Ada	Ada
16	Layanan kesehatan rujukan COVID-19 oleh Pemerintah Daerah	Ada	Ada
17	Layanan rujukan pasien COVID-19	Ada	Ada
18	Akses informasi layanan rujukan COVID-19	Ada	Ada

Sumber Data: Kabag Hukum Kab. Gowa, 2021 (diolah).

Gambaran indikator dari penanganan covid-19 di Kab. Gowa menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah telah menunjukkan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam penanganan pandemi covid-19 di wilayah Kab. Gowa. Dampak yang diperoleh dari penyelenggaraan fungsi pemerintah tersebut, tingkat penularan covid-19 di Kab. Gowa dapat ditekan dengan kecenderungan tingkat pluktuasi yang wajar. Capaian dari target-target tersebut menunjukkan kesiap-siagaan Kabupaten Gowa menjadi Kabupaten Sehat. Analisa ini didukung oleh inovasi-inovasi yang telah dilakukan oleh Pemda Kab. Gowa dalam menanggulangi wabah global, pandemi covid-19 di wilayah Kab. Gowa.

Hal tersebut menunjukan penggunaan diksi dalam instrumen hukum begitu penting, terlebih lagi dalam penggunaan kata "libur" untuk para pekerja. Sebab, hal tersebut akan memiliki implikasi terhadap pemberian gaji ataupun upah yang merupakan hak bagi para pekerja setelah dilakukannya suatu pekerjaan. Sedangkan, ketika karyawan diliburkan tidak ada pemberian gaji ataupun upah. Maka, penjelasan terhadap klausul dalam suatu regulasi harus sejelas mungkin. Namun, kejelasan dalam klausul dalam PP No. 21 Tahun 2020 tersebut belum tercapai. Selanjutnya, hal yang tidak kalah penting untuk dicermati terhadap regulasi penanganan covid-19 yang telah ada, yakni perlu adanya peninjauan lebih jauh mengenai realisasi terkait peraturan tersebut. Apakah semua kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah telah terealisasi sesuai harapan dan tujuan suatu peraturan diterbitkan.¹⁹

Terkait dengan hal tersebut, Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara, dalam hal ini tim gugus percepatan penanganan covid-19 di wilayah Kab. Kolaka Utara menunjukkan realisasi program dan peraturan yang terukur. Berbagai bentuk koordinasi dari tim satgas covid-19 di Kolaka Utara dengan pihak terkait dalam penanganan covid-19 telah dilakukan, seperti berbagai rapat pertemuan secara berkala untuk membicarakan

¹⁹ Aminuddin Ilmar. 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group, hlm 47

bagaimana bentuk dan tindak lanjut penanganan covid-19 di Kolaka Utara. Dan secara berkala juga kita melakukan evaluasi terhadap program-program dan kendala-kendala yang dihadapi serta memutuskan kebijakan-kebijakan untuk mencari solusi terhadap kendala yang dihadapi. Semua stakeholder dari unsur pemerintah terlibat dalam penanganan pandemi covid-19 di Kolaka Utara. Termasuk semua elemen non-pemerintah seperti LSM, kelompok PKK, organisasi kepemudaan juga terlibat. Keluhan yang terbesar dari tim satgas di Kolaka Utara diantaranya keterbatasan anggaran dalam penanggulangan covid-19 di Kolaka Utara.

Selain persoalan anggaran, penanggulangan pandemi covid-19 di kedua pemda yakni: Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa masih sering mendapatkan resistensi dan penolakan dari masyarakat atas upaya-upaya yang telah dilakukan. Hal ini disebabkan banyak juga warga masyarakat yang lebih mempercayai informasi-informasi sesat, hoax yang beredar. Seperti mempercayai adanya konfirmasi di balik adanya pandemi covid-19 di bandingkan percaya pada upaya-upaya penanggulangannya. Kendala lain, terkait dengan tenaga medis yang setiap saat harus selalu waspada diri, sebab sebagai petugas yang terjun langsung di lapangan sangat beresiko terpapar covid-19.²⁰

Kebijakan pemerintah terkait penanganan covid-19, masih dalam proses menuju pelaksanaan. Meskipun belum dilakukan secara menyeluruh, tetapi setidaknya sudah terdapat perkembangan yang dilakukan oleh Kedua Pemerintah Daerah, yakni: Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa. Namun, masih terdapat juga kendala-kendala di tengah masyarakat yang harus dihadapi dan segera diselesaikan oleh Pemerintah Daerah, seperti informasi yang keliru dan berita hoaks terkait pandemi covid-19 serta ajakan vaksinasi secara massal yang masih dalam proses pemaksimalan.

Beragam instrumen hukum telah diterbitkan sebagai respon terhadap pandemi covid-19, namun apakah regulasi tersebut telah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Khususnya instrumen hukum terkait mekanisme penetapan PSBB disuatu daerah yang ternyata memerlukan beberapa syarat, dimana syarat ini disinggung dalam PP No. 21 Tahun 2018 dan dipertegas dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2020. Syarat yang harus dipenuhi oleh suatu daerah untuk mendapat ketetapan PSBB sesuai Pasal 2 Permenkes No. 9 Tahun 2020, yakni adanya peningkatan jumlah kasus, dan atau jumlah kematian secara signifikan di wilayahnya, serta terdapat kaitan epidemilogis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain.

Kemudian, syarat tersebut harus diajukan oleh kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) dengan mengajukan data adanya peningkatan jumlah kasus, adanya peningkatan jumlah penyebaran menurut waktu, serta adanya kejadian transmisi lokal. Data tersebut kemudian harus disertai dengan adanya kurva epidemiologi yang menyatakan telah terjadinya penularan di wilayah tersebut. Selain itu, dalam mengajukan permohonan PSBB, kepala daerah perlu menyampaikan informasi mengenai kesiapan daerah tentang aspek ketersediaan kebutuhan hidup dasar rakyat, sarana prasarana kesehatan, anggaran dan operasionalisasi jaring pengaman sosial, dan aspek keamanan.

Setelah diajukan permohonan tersebut, Menteri Kesehatan akan membentuk tim khusus yang bekerjasama dengan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Virus Corona, dalam rangka melakukan kajian epidemiologis, dengan mempertimbangkan aspek kesiapan daerah tersebut. Nantinya, tim khusus ini memberikan rekomendasi kepada Menteri Kesehatan untuk memberlakukan PSBB. Tetapi rekomendasi tersebut dapat ditolak,

²⁰ Hasil Wawancara dengan Syarif Nur, Ketua Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara.

ataupun diterima oleh Menteri Kesehatan. Dengan demikian, adanya persyaratan yang cenderung sulit untuk penetapan status PSBB dalam suatu wilayah berdasarkan Permenkes No. 9 Tahun 2020, perlu untuk dikaji, mengingat berbagai persyaratan yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Daerah yang dikhawatirkan akan menghambat proses penanganan Covid-19 yang saat ini belum menunjukkan tanda akan berakhir.

4. Penutup

Sebagai respon terhadap dampak pandemi terhadap sendi-sendi kehidupan kemasyarakatan, pelaksanaan fungsi Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa telah menjalankan fungsi pemerintahan dalam penanganan pandemi covid-19 dengan membuat kebijakan dalam bentuk Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati serta melakukan edukasi terkait pandemi covid-19 kepada masyarakat. Diperlukan kajian dan upaya cermat terhadap realisasi dari regulasi penanganan covid-19 yang telah diterbitkan, sehingga instrumen hukum yang dihasilkan dapat efektif dan implementatif di tengah masyarakat sebagai upaya penanganan dampak pandemi.

Referensi

- Aminuddin Ilmar. 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group.
- Ani Sri Rahayu. 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang.
- Ardika Nurfurqon. 2020. Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Covid-19: Perspektif Hukum Administrasi. *Jurnal Yustika*, Vol. 23, No. 1: 1-14.
- Ariska Marzela, Hijrah Adhyanti Mirzana, dan Audyna Mayasari Muin. 2021. "Relasi Kebijakan Asimilasi Narapidana dan Pemenuhan Hak Asasi Manusia." *Amanna Gappa*, Vol. 29 No. 1: 70-78.
- Bhenyamin Hoessain. 2009, *Perubahan Model, Pola dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru Ke Era Reformasi*, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Brendan K. Beare and Alexis Akira Toda. 2020. "On the emergence of a power law in the distribution of COVID-19 cases." *Physica D: Nonlinear Phenomena*, Vol. 412: 132649.
- Darmin Tuwu. 2020. *Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19*. Journal Publicuho, Volume 3, Number 2: 268-269.
- Fradhana Putra Disantara. 2020. "Tanggung Jawab Negara Dalam Masa Pandemi Covid-19." *JCH: Jurnal Cendekia Hukum*, Vol. 6, No. 1: 48-60.
- Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Gramedia, Jakarta.
- Iqrak Sulhin. 2020. "Covid-19, Pemenjaraan Berlebihan, Dan Potensi Katastrofe Kemanusiaan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 50, No. 2: 400-422.
- Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Marulak Pardede. 2021. "Aspek Hukum Kekarantina Kesehatan dan Perlindungan Konsumen dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 21, No. 1: 23-44.

Rahyunir Rauf. 2018. *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah: Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan*, Yogyakarta: Zanafa Publishing.

Satuan Tugas Penanganan COVID-19. (2021). Peta Sebaran Covid. Sumber: <https://covid19.go.id/peta-sebaran> Diakses pada tanggal 15 Februari 2021.