

**BAB II**

**WEWENANG PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGANAN**

**PANDEMI COVID-19 DIHUBUNGKAN DENGAN**

**UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014**

**TETANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. Kewenangan**

1. Pengertian Kewenangan

Istilah kewenangan dalam berbagai literatur sering dipersamakan dengan istilah kekuasaan dan wewenang, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya merupakan hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*). Atas dasar pengertian tersebut, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”.<sup>43</sup> Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

---

<sup>43</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Penerbit Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hlm.30

Kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris (*authority*), dan istilah dalam bahasa Belanda (*gezag*). Menurut H.D. Stout yang dikutip Ridwan HR, kewenangan adalah: "Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik".<sup>44</sup> Ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yang dikemukakan H.D. Stout, yaitu: (1) adanya aturan-aturan hukum, (2) adanya sifat hukum. Sebelum kewenangan tersebut dilimpahkan kepada institusi yang akan melaksanakannya, terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan apapun bentuk peraturan tersebut. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut dengan hukum, dengan hubungan hukum baik yang bersifat publik maupun privat.

Menurut Ateng Syafrudin, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam kewenangan terdapat wewenang- wewenang (*rechtsbevoegdheden*).

---

<sup>44</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.110.

Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam *Black's Law Dictionary*, pengertian kewenangan (*authority*) disebutkan bahwa: "*Right to exercise powers; to implment and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power*" Dalam kontruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktek kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan ; (1) untuk menerapkan dan menegakan hukum; (2) ketaatan yang pasti; (3) perintah; (4) memutuskan; (5) pengawasan; (6) yurisdiksi; atau (7) kekuasaan.

Pada umumnya kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, seperti disebutkan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa kekuasaan merupakan kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma atau kekuatan fisik.<sup>45</sup> Dalam hukum publik menurut Hadjon, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm.468.

<sup>46</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan*, Penerbit Universitas Airlangga, Surabaya, 1997, hlm.1.

Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.<sup>47</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan.

Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu

---

<sup>47</sup> Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Penerbit Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm.37-38

spesifikasi dari kewenangan, artinya subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Hakikatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam teori kewenangan dikaji unsur-unsur; adanya kekuasaan, adanya organ pemerintah dan sifat hubungan hukumnya.

## 2. Jenis-jenis Kewenangan

Kewenangan dapat dibedakan berdasarkan sumbernya, kepentingannya, territorial, menurut ruang urusan lingkupnya, dan pemerintahan. Berdasarkan sumbernya wewenang dibedakan menjadi dua yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Wewenang personal, bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang di terima dari wewenang yang berada di atasnya.<sup>48</sup>

Kewenangan menurut Max Weber ada empat macam, meliputi :

- a) wewenang kharismatis, tradisional dan rasional (legal);

Wewenang kharismatis adalah wewenang yang didasarkan pada kharisma yang merupakan kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, sebagai kemampuan yang diyakini dibawa sejak lahir.

---

<sup>48</sup> Alim HS. Dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm.187.

Wewenang tradisional merupakan wewenang yang dapat dimiliki seseorang atau kelompok orang atau kelompok orang dengan ciri-ciri antara lain;

- 1) adanya ketentuan-ketentuan tradisional yang mengikat penguasa yang mempunyai wewenang serta orang lainnya dalam masyarakat;
- 2) adanya wewenang yang lebih tinggi daripada kedudukan seseorang secara pribadi;
- 3) selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan tradisional, orang-orang dapat bertindak secara bebas.

Sedangkan wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Sistem hukum yang dimaksud adalah sistem hukum yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan telah diperkuat oleh negara.

b) wewenang resmi dan tidak resmi;

Wewenang resmi sifatnya sistematis dapat diperhitungkan dan rasional. Biasanya wewenang resmi ini dapat ditemukan pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan aturan tata tertib yang tegas dan bersifat tetap, sedangkan wewenang tidak resmi merupakan hubungan yang timbul antar pribadi yang sifatnya situasional, sifatnya

sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi.

c) wewenang pribadi dan territorial;

Wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan/atau kharisma. Wewenang territorial merupakan wewenang yang dilihat dari wilayah tempat tinggal.

d) wewenang terbatas dan menyeluruh.<sup>49</sup>

Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi hanya terbatas pada satu bidang / sektor saja. Wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu.

Jenis-jenis kewenangan menurut *Black's Law Dictionary*, dapat dibedakan menjadi tujuh belas macam, meliputi;

- 1) *the power delegated* (kewenangan delegasi);
- 2) *legal power* (kekuasaan hukum);
- 3) *apparent authority* (kewenangan nyata);
- 4) *authority by estoppels* (kewenangan untuk menyangkal);
- 5) *authority coupled with an interest* (kewenangan yang digabungkan dengan kepentingan);

---

<sup>49</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Penerbit RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.280-288.

- 6) *express authority* (kewenangan yang diberikan secara jelas, apakah dalam bentuk tertulis atau lisan);
- 7) *general authority* (kewenangan umum);
- 8) *implied authority* (kewenangan yang tersirat);
- 9) *actual authority* (kewenangan yang benar-benar ada/terjadi);
- 10) *incidental authority* (kewenangan yang bersifat kebetulan);
- 11) *inferred authority* (kewenangan dalam mengambil keputusan/kesimpulan);
- 12) *inherent authority* (kewenangan yang tidak bisa dipisahkan);
- 13) *limited authority* (kewenangan yang terbatas);
- 14) *naked authority* (kewenangan yang terbuka);
- 15) *ostensible authority* (kewenangan semu / pura-pura);
- 16) *special authority* (kewenangan khusus), dan *unlimited authority* (kewenangan yang tidak terbatas).<sup>50</sup>

Selain yang dikemukakan di atas, kewenangan juga dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah. Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang

---

<sup>50</sup> Salim dan Erlis Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014 hlm.189.



jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya.

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal.

### 3. Kewenangan Perspektif UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

#### a) Pembagian Kewenangan

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan terbagi atas klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana tercantum pada Pasal 9 ayat (1) sampai dengan ayat (5). Bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah propinsi, serta daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan absolut menurut Pasal 10 UU No. 23 Tahun 2014 meliputi : (1) politik luar negeri; (2) pertahanan; (3) keamanan; (4) yustisi; (5) moneter dan fiscal nasional; dan (6) agama. Penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut,

pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri, atau melimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan pemerintahan konkuren menurut Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar. Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dan daerah propinsi serta daerah kabupaten/kota di dasarkan kepada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas serta kepentingan strategis nasional sebagaimana diatur pada Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat adalah : (1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah propinsi atau lintas negara;

(2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah propinsi atau lintas negara; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah propinsi atau lintas negara; (4) urusan pemerintahan yang sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau (5) urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Pembagian kewenangan dengan mengacu kepada pembagian urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum, pada hakikatnya pemerintahan tingkat pusat belum sepenuh hati dalam melaksanakan otonomi daerah, hal ini berkenaan dengan kepercayaan pusat terhadap daerah yang belum sepenuhnya mempercayai, karena adanya kekhawatiran daerah melakukan tindakan yang terlalu jauh yang akan mempengaruhi kesatuan dan persatuan, merusak kebinekaan, kerukunan dan toleransi. Hal ini terbukti dengan banyaknya Peraturan Daerah yang dianggap melampaui batas kewenangan, Perda yang dianggap “ekstrim” dalam mengatur masyarakat berdasarkan keagamaan, Perda yang mengklaim sebagai daerah yang dianggap istimewa, inklusif, dan sebagainya, sehingga banyak Perda yang dibatalkan oleh Kementerian

Dalam Negeri. Kewenangan yang telah diberikan seakan-akan tidak ada artinya, sangat dibatasi untuk melakukan kreativitas sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan daerahnya.

b) Kriteria Kewenangan

Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah propinsi adalah ; (1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota; (2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; (4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah propinsi. Kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah : (1) urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; (2) urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; (3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau (4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumberdayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota. Kriteria

kewenangan seperti itu pada hakikatnya pembagian kewenangan daerah propinsi dengan kabupaten/kota, yang didasarkan kepada teritorial atau kewilayahan, baik penggunaannya, dampak yang ditimbulkan maupun memperhitungkan antara efektifitas dan efisensi, tanpa memperhitungkan potensi dan tingkat kesulitan yang dihadapi oleh masing-masing daerah.

Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014, otonomi tidak lagi bertumpu pada daerah kabupaten/kota, karena sebagian kewenangan daerah yang sebelumnya dilaksanakan oleh kabupaten/kota saat ini banyak yang ditarik ke tingkat propinsi dan juga pusat, sehingga kewenangan daerah kabupaten/kota semakin menyempit, sementara daerah propinsi bertambah kewenangannya, padahal bebannya cukup berat, karena di samping menjadi daerah otonom, daerah propinsi juga merupakan wakil pemerintah pusat, sehingga daerah propinsi berada pada posisi dua kaki.

#### c) Cara Memperoleh Kewenangan

Kewenangan yang dimiliki oleh organ/institusi pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata, mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari

konstitusi baik secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi atau undang-undang dasar. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Administrasi Negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan

pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi. Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga organ yang telah memberi kewenangan dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Hasil produk dari lembaga negara yang memiliki kewenangan atribusi (Presiden, DPR dan DPD) adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau



“*legislative delegation of rule making power*”.<sup>51</sup>

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu:<sup>52</sup>

- 1) Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- 2) Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang diselegasikan; atau
- 3) Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Ketiga syarat tersebut bersifat pilihan dan salah satunya harus ada dalam pemberian delegasi kewenangan pengaturan (*rule-making power*). Pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil

---

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm.148.

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm.266.

suatu tindakan atas namanya. Kewenangan mandat merupakan pemberian, pelimpahan, atau pengalihan kewenangan oleh suatu organ pemerintahan kepada pihak lain untuk mengambil keputusan atas tanggungjawab sendiri.<sup>53</sup> Apabila kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan tersebut merupakan kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan (*the power of rule-making* atau *law-making*), maka dengan terjadinya pendelegasian kewenangan tersebut tersebut akan mengakibatkan terjadi pula peralihan kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana mestinya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat- syarat sebagai berikut:<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm.264

<sup>54</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.cit*, hlm.94.

- 1) Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- 4) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- 5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat atau organ pemerintah dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Dalam hal ini Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ

pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>55</sup>

Mandat pada umumnya diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan, atau suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Pada mandat, tanggung jawab tidak berpindah kepada mandataris (penerima mandat) melainkan tetap berada di tangan pemberi mandat. Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh penerima mandat adalah tanggung jawab pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, menurut M. Hadjon,<sup>56</sup> wewenang terdiri atas sekurang- kurangnya tiga komponen, yaitu:

---

<sup>55</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm.219.

<sup>56</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit*, hlm. 90.

- 1) Pengaruh, komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
- 2) Dasar hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan,
- 3) Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum untuk semua jenis wewenang dan standar khusus untuk jenis wewenang tertentu.

Setiap lingkup pemerintahan mempunyai aparat-aparat yang memiliki kewenangan untuk menciptakan produk hukum tentunya dengan cara pelimpahan kewenangan yang beragam sehingga harus dipastikan suatu pelimpahan kewenangan harus bersifat atributif, mandat, atau delegasi. Kewenangan yang bersifat atributif merupakan kewenangan yang bersifat tetap dan melekat dan bersumber langsung dari Undang-Undang, sehingga setiap aparat yang memiliki kewenangan tersebut wajib dimintai pertanggungjawaban apakah telah menjalankan kewenangan tersebut sesuai tujuan apa tidak.

Kewenangan Distributif adalah kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan yang lebih tinggi kepada

pemerintahan yang lebih rendah seperti Pemerintah Pusat kepada Pemerintah daerah. Namun kewenangan Distributif tersebut dibagi lagi menjadi mandat dan delegasi. Perbedaan mandat dan delegasi adalah pada petanggungjawabannya, sehingga setiap aparat yang memperoleh kewenangan delegasi untuk membuat produk hukum harus sesuai dengan tujuan negara dan apabila tidak sesuai dengan rasa keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, aparat tersebut dapat dimintai pertanggung jawaban.

## **B. Pemerintahan Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis melalui Pemilu. Pemilihan Umum Kepala Daerah juga merupakan wujud partisipasi politik rakyat dalam sebuah negara demokrasi, kejujuran dan keadilan pelaksanaan pemilihan umum akan mencerminkan kualitas demokrasi. Terhadap pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak terlepas dari peraturan mengenai pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU ini, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota (selanjutnya disebut “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”) mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan

kehidupan demokratis, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan figur Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.<sup>57</sup>

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

## 2. Peranan Pemerintah Daerah

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 5 ayat (4) disebutkan bahwa peran pemerintah daerah juga dimaksudkan dalam rangka melaksanakan desentralisasi,

---

<sup>57</sup> Muhammad Zein Abdullah, Strategi Komunikasi Politik dan Penerapannya Pada Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung Di Indonesia; Menuju Pemilu yang Berkualitas, *Jurnal Observasi*, Vol.6, No.1, 2008, hlm. 101.



dekonsentrasi, dan tugas perbantuan sebagai wakil pemerintah di daerah otonom yaitu untuk melakukan:

- a) Desentralisasi yaitu melaksanakan semua urusan yang semula adalah kewewenang pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b) Dekonsentrasi yaitu menerima pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu untuk dilaksanakan; dan
- c) Tugas pembantuan yaitu melaksanakan semua penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan eksistensi urusan pemerintahan konkuren yang dibagi bersama antara pemerintah pusat dan daerah sesuai cakupan penyelenggaraan pemerintahannya. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam

urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahannya sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Adapun uraian pembagian urusan konkuren pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai berikut :

- a) Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut :
  - 1) Pendidikan
  - 2) Kesehatan
  - 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang
  - 4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman

- 5) ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
  - 6) sosial
- b) Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar adalah sebagai berikut :
- 1) tenaga kerja
  - 2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
  - 3) pangan
  - 4) pertanahan
  - 5) lingkungan hidup
  - 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
  - 7) pemberdayaan masyarakat dan desa
  - 8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana
  - 9) perhubungan
  - 10) komunikasi dan informatika
  - 11) koperasi, usaha kecil dan menengah
  - 12) penanaman modal
  - 13) kepemudaan dan olah raga
  - 14) statistic
  - 15) persandian
  - 16) kebudayaan
  - 17) perpustakaan
  - 18) kearsipan.

c) Urusan pilihan adalah sebagai berikut :

- 1) kelautan dan perikanan
- 2) pariwisata
- 3) pertanian
- 4) kehutanan
- 5) energi dan sumber daya mineral
- 6) perdagangan
- 7) perindustrian
- 8) transmigrasi

Pandemi Global COVID-19 yang menyerang hampir seluruh negara di dunia termasuk dalam urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Pelayanan Dasar tersebut merupakan hal wajib yang perlu diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam penyusunan dokumen perencanaan supaya penerapan pelayanan dasar tersebut dapat terwujud secara baik sesuai dengan standar yang diharapkan. Keadaan ini memaksa Pemerintah maupun masyarakat untuk melakukan perubahan, mengadaptasi perubahan, dan menjalani kehidupan dengan cara-cara baru dengan menerapkan protokol kesehatan.

### 3. Fungsi Pemerintahan Daerah

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23

Tahun 2004 adalah :

- a) Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b) Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c) Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

## **C. Kebijakan**

### 1. Pengertian Kebijakan

Secara garis besar kebijakan merupakan suatu tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tertentu mempunyai hambatan atau kendala tetapi harus mencari peluang-peluang untuk dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila

kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, kebijakan tersebut akan mendapatkan kendala ketika diimplementasikan. Sebaiknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.<sup>58</sup>

## 2. Konsep Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan. Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.122-123.

<sup>59</sup> Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik*, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2011, hlm.68

Secara konseptual ada beragam pengertian yang diberikan para ahli tentang kebijakan. Namun secara umum “kebijakan” dapat dikatakan suatu rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah atau persoalan yang didalamnya terdapat tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan.<sup>60</sup>

Konsep kebijakan negara, diantaranya :

- a) Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengara pada tujuan daripada sebagai prilaku atau tindakan yang serba acak atau kebetulan. Kebijakan negara dalam sistem sistem politik modern pada umumnya bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan, tetapi merupakan tindakan yang direncanakan terlebih dahulu.
- b) Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat- pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- c) Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dan bidang-bidang tertentu, misalnya dalam mengatur penyelenggaraan pendidikan, ekonomi, perumahan rakyat, pengentasan kemiskinan dan sebagainya

---

<sup>60</sup> H.M. Hasbullah, *kebijakan Pendidikan*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015. hlm.56

d) Kebijakan negara mungkin berbentuk positif mungkin juga negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi masalah tertentu. Sedangkan yang dalam bentuk negatif kemungkinan meliputi keputusan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah- masalah dimana sangat diperlukannya campur tangan pemerintah.<sup>61</sup>

### 3. Jenis-jenis Kebijakan

Disamping kita mengenal berbagai tingkatan kebijakan, pada dasarnya kebijakan juga dapat dibedakan dalam beberapa jenis, sesuai sasaran atau objek apa yang mendasari lahirnya sebuah kebijakan tersebut.

Secara tradisional, para pakar ilmuwan mengategorikan kebijakan publik ke dalam kategori :

- a) kebijakan substansi (misalnya: kebijakan pendidikan, perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri, dan sebagainya),
- b) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen), dan

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm.37.



- c) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya: kebijakan masa Reformasi, kebijakan masa Orde Baru, dan kebijakan masa Orde Lama).<sup>62</sup>

#### 4. Implementasi Kebijakan

Secara umum implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai tindakan yang dilakukan pemerintah atau swasta, baik berupa individu atau kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.<sup>63</sup>

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik, dan sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Berbagai solusi atau kebijakan telah diupayakan dan diimplementasikan oleh pemerintahan, seperti penerapan perilaku 3M (memakai masker, menjaga jarak, serta mencuci tangan dengan sabun) dan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar).

Berdasarkan PP Nomor 21 Tahun 2020 Pasal 1, dijelaskan bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar merupakan pembatasan kegiatan

---

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm.52.

<sup>63</sup> Dyah Mutiara Dan Arif Zaenudin, *Manajemen Birokrasi Dan Kebijakan*, Penerbit Pusataka Belajar, Yogyakarta, 2014, hlm.19.

tertentu dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19). PSBB itu sendiri merupakan salah satu strategi pemerintah dalam mencegah kemungkinan penyebaran virus corona.

Tujuan dari diberlakukannya PSBB adalah untuk mencegah meluasnya penyebaran penyakit kedaruratan kesehatan masyarakat yang dapat atau sedang terjadi antar individu di suatu wilayah dan/atau daerah tertentu. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ini dilakukan untuk membatasi aktivitas dan kegiatan social seperti melakukan peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan atau pembatasan kegiatan di tempat/fasilitas umum.

Pembatasan Sosial Berskala Besar ini didasari dari beberapa Undang-Undang sebagai aturan dasar yang memiliki tujuan yang sama yaitu untuk keselamatan masyarakat dari bencana, wabah ataupun pandemi yang saat ini sedang terjadi di Indonesia. Aturan-aturan dasar tersebut antara lain yakni, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.<sup>64</sup>

Termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984, Maksud dan tujuan Undang-Undang ini adalah untuk melindungi penduduk dari malapetaka yang ditimbulkan wabah sedini

---

<sup>64</sup> Imas Novita Juaningsih, Yosua Consuello, Ahmad Tarmidzi dan Dzakwan NurIrfan, Optimalisasi Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Covid-19 Terhadap Masyarakat Indonesia, *Jurnal Sosial & Budaya Syar'i*, Vol.7, No.6, Jakarta, 2020, hlm.6.

mungkin, dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat untuk hidup sehat. Dalam hal ini Pasal 2 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 dapat dijadikan dasar tujuan penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar, yang pada intinya bertujuan untuk mengurangi penyebaran wabah atau pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) agar melindungi masyarakat dari pada wabah atau pandemi yang sangat berbahaya ini.

Termaktub pula dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 yang disebutkan:

(1) Upaya penanggulangan wabah meliputi:

- a) Penyelidikan epidemiologis;
- b) Pemeriksaan, pengobatan, perawatan, dan isolasi penderita, termasuk tindakan karantina;
- c) Pencegahan dan pengebalan;
- d) Pemusnahan penyebab penyakit;
- e) Penanganan jenazah akibat wabah;
- f) Penyuluhan kepada masyarakat;
- g) Upaya penanggulangan lainnya.

Secara implisit Pembatasan Sosial Berskala Besar termaktub juga pada Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 yang berisi tentang bagaimana upaya penanggulangan sebuah wabah.

Kemudian dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dijelaskan apa tujuan dalam penanggulangan bencana itu. Penanggulangan bencana bertujuan untuk :

- a) memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana;
- b) menyalurkan peraturan perundang-undangan yang sudah ada;
- c) menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh;
- d) menghargai budaya lokal;
- e) membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta;
- f) mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan
- g) menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.

PSBB juga diatur dalam pasal 59 Undang-Undang No.6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yaitu:

- 1) Pembatasan Sosial Berskala Besar merupakan bagian dari respons Kedaruratan Kesehatan Masyarakat.
- 2) Pembatasan Sosial Berskala Besar bertujuan mencegah meluasnya penyebaran penyakit Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang sedang terjadi antar orang di suatu wilayah tertentu
- 3) Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi:
  - a. peliburan sekolah dan tempat kerja;
  - b. pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau
  - c. pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.
- 4) Penyelenggaraan Pembatasan Sosial Berskala Besar berkoordinasi dan bekerja sama dengan berbagai pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Pembatasan social berskala besar ini dilakukakan oleh pemerintah daerah tingkat provinsi atau pemerintah kabupaten/kota setelah mendapat persetujuan Menteri Kesehatan melalui keputusan Menteri. Hal tersebut telah sesuai dengan aturan yang berlaku dalam Permenkes Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepat Penanganan *Corona Virus Disease 2019*.

Akan tetapi, meskipun pemerintah telah mengeluarkan beberapa kebijakan dan peraturan untuk menanggulangi permasalahan pandemi COVID-19 ini, hal yang cukup berpengaruh besar terhadap kesuksesan tercapainya tujuan dari kebijakan-kebijakan tersebut adalah sikap dan perilaku dari masyarakat itu sendiri.

Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar tidak hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah, namun juga seluruh rakyat harus menjalankan Pembatasan Sosial Berskala Besar tersebut. Sedangkan pada kenyataannya mengubah perilaku individu dari masyarakat ternyata tidaklah mudah. Banyak masyarakat yang masih mengacuhkan atau meremehkan peringatan pemerintah. Bahkan ada masyarakat yang belum begitu percaya akan adanya COVID-19, tidak banyak dari mereka yang beranggapan COVID-19 hanyalah permainan politik walaupun sudah banyak korban jiwa yang berjatuh, untuk itu perlu pemahaman lagi bagi masyarakat agar mereka memahami bahayanya COVID-19.

Adanya pemikiran masyarakat ini muncul karena masyarakat merasa terbebani dengan banyaknya kebijakan-kebijakan pemerintah yang membatasi aktifitas masyarakat sehingga dari masyarakat banyak yang merasa pemerintah membendung mata pencarian masyarakat. Terutama munculnya awal *New Normal*, Di banyak tempat penerapan *new normal* justru dipahami dan dijalankan oleh masyarakat dengan cara normal seperti sebelum dilanda virus COVID-19. Bahkan ada

beberapa masyarakat beranggapan bahwa *New Normal* adalah keadaan yang normal tanpa COVID-19, ada juga yang mengabaikan ajuran pemerintah untuk tetap *sosial distancing* dan memakai masker saat keluar rumah.

Padahal adanya *New Normal* ini masyarakat diberikan kelonggaran untuk tetap melakukan aktivitas tapi hanya ditambahkan sedikit peraturan untuk menjaga kesehatan agar penyebaran COVID-19 dapat di perkecil.

#### **D. Kajian COVID-19**

##### 1. Pengertian COVID-19

*Coronavirus Disease 2019* atau yang kita kenal dengan sebutan COVID-19 merupakan penyakit menular yang disebabkan oleh *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2). SARS-CoV-2 adalah *Corona virus* jenis baru yang ditemukan sejak 2019, di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina. Virus jenis ini belum pernah diidentifikasi sebelumnya pada manusia. Sejauh ini telah diketahui bahwa terdapat dua jenis *Corona virus* yang dapat mengakibatkan penyakit yang bisa menimbulkan gejala berat seperti *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS) dan *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS).

Tanda dan gejala umum infeksi COVID-19 antara lain gejala gangguan pernapasan akut seperti demam, batuk dan sesak napas. Masa inkubasi rata-rata 5-6 hari dengan masa inkubasi terpanjang 14 hari.

Pada kasus COVID-19 yang berat dapat menyebabkan pneumonia, sindrom pernapasan akut, gagal ginjal, dan bahkan bisa mengakibatkan kematian. Pada tanggal 30 Januari 2020 WHO menetapkan adanya *Corona virus* ini sebagai Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang Meresahkan Dunia (KKMMD)/*Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC) dan pada tanggal 11 Maret 2020, WHO sudah menetapkan COVID-19 sebagai pandemi.<sup>65</sup> Pandemi COVID-19 merupakan ancaman luar biasa yang terjadi secara global. Penyakit ini dapat menyerang siapa saja tanpa kecuali.

## 2. Penyebab Infeksi COVID-19

Penyebab penyakit COVID-19 adalah sebuah virus yang diberi nama SARS-CoV-2 (*Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2*). Infeksi virus SARS-CoV-2 ke dalam tubuh manusia dapat mengakibatkan infeksi saluran pernapasan bagian bawah lalu berkembang menjadi sindrom pernapasan akut yang parah, beberapa kegagalan organ, dan bahkan kematian. Penyakit ini dapat menjadi lebih berbahaya jika diderita oleh kelompok lanjut usia dan mereka yang memiliki penyakit bawaan (komorbid). Beberapa penyakit bawaan yang dapat meningkatkan faktor resiko COVID-19 antara lain Hipertensi, Diabetes, Jantung, Asma, Kanker, dan Gagal Ginjal.

---

<sup>65</sup> Anung Sugihantono, M.Kes., dkk, *Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease (COVID-19)*, Penerbit Kementerian Kesehatan RI, Jakarta, 2020, hlm.17.



Seperti virus pada umumnya yang bukan merupakan sel, maka saat berada di luar tubuh kita, SARS-CoV-2 sebagai penyebab penyakit COVID-19 berada dalam keadaan diam (*dorman*). Hal ini karena virus tidak memiliki perangkat penting untuk memperbanyak dirinya sendiri, seperti yang dimiliki oleh sel. Apabila virus memiliki kesempatan untuk masuk ke dalam tubuh kita, misalnya saat kita tidak sengaja memegang benda terkontaminasi, lupa mencuci tangan dan mengusapkan tangan ke wajah di sekitar hidung, maka virus seperti SARS-CoV-2 tersebut akan memiliki kesempatan untuk memperbanyak dirinya di dalam sel target dengan menggunakan mesin yang ada di dalam sel, yaitu ribosom. Masa inkubasi virus SARS-Cov2 adalah 14 hari. Pada masa 14 hari tersebut, virus akan mengalami peningkatan akibat perbanyakan virus yang terjadi, tapi kemudian menurun setelah sistem imun tubuh terbentuk. Seperti halnya resepsionis yang bertugas menerima tamu pada sebuah gedung, virus juga membutuhkan penerima (*reseptor*) yang cocok dengan molekul protein di permukaannya. Pada SARS-Cov2, molekul protein di permukaan tersebut adalah protein Spike. Protein Spike ini harus cocok dengan reseptor penerima pada sel targetnya.

Virus penyebab COVID-19 merupakan virus yang memiliki genom berupa RNA berantai tunggal, virus tersebut juga dapat bermutasi. Mutasi merupakan peristiwa yang senantiasa terjadi secara acak. Peristiwa mutasi ini terjadi pada saat proses perbanyakan virus. Untuk memperbanyak dirinya, virus juga perlu menduplikasi genomnya,

sehingga ada proses ‘pembentukan pasangan’. Pada saat pembentukan pasangan genom inilah, apabila terjadi kesalahan pemilihan ‘pasangan’, mutasi akan terjadi. Meskipun merupakan virus dengan genom RNA, kecepatan mutasi virus penyebab COVID-19 tidak secepat virus dengan genom RNA lainnya seperti HIV atau virus Influenza. Hal ini disebabkan karena pada virus penyebab COVID-19, seperti juga pada virus Corona lainnya, terdapat mekanisme perbaikan mutasi yang tidak terdapat pada HIV atau virus Influenza. Namun meskipun kecepatan mutasinya lebih rendah, hal ini tetap mengakibatkan adanya keragaman virus penyebab COVID-19 sehingga dapat dilakukan pengelompokan virus. Selain itu, walaupun tidak semua mutasi mengakibatkan perubahan bentuk protein, namun ada juga mutasi yang dapat mengakibatkan perubahan bentuk dan kerja dari suatu protein, termasuk protein S pada virus penyebab COVID-19. Beberapa mutasi yang terjadi pada virus penyebab COVID-19, yang berakibat pada perubahan bentuk protein S, sejauh yang diketahui, ada yang mempengaruhi transmisi virus penyebab COVID-19. Namun bagaimana kaitannya dengan keparahan, masih diperlukan penelitian lebih lanjut.<sup>66</sup>

### 3. Pengendalian COVID-19

Dalam menghadapi kemungkinan penyebaran serta mutasi yang terdapat pada virus penyebab COVID-19, sangatlah penting untuk tetap disiplin pada protokol Kesehatan. Seperti halnya virus komputer yang

---

<sup>66</sup> Harris Iskandar, dkk, *Pengendalian COVID-19 dengan 3M, 3T, Vaksinasi, Disiplin, Kompak, dan Konsisten*, Penerbit Satuan Tugas Penanganan COVID-19, Jakarta, 2021, hlm.4

hanya bisa menyebar melalui jaringan saat menginfeksi komputer, virus penyebab COVID-19 dapat menyebar apabila menginfeksi tubuh manusia, yang kemudian menyebar dari orang ke orang. Untuk itu kita harus membatasi mobilitas penduduk agar meminimalisasi peluang tersebarnya virus penyebab COVID-19. Hal ini tetap perlu terus dilakukan, sambil menunggu penuntasan vaksinasi yang diperlukan untuk meningkatkan ketahanan tubuh kita dan terbentuknya kekebalan kelompok.

Sampai saat ini, berbagai macam kebijakan serta pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19 telah dikeluarkan oleh pemerintah dengan disusun berdasarkan rekomendasi WHO yang disesuaikan dengan perkembangan pandemi COVID-19, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indonesia telah melaksanakan program vaksinasi nasional sejak Januari 2021, ditandai dengan Presiden Joko Widodo sebagai penerima vaksin pertama di Indonesia. Tujuan dari program vaksinasi COVID-19 ini adalah memvaksin setidaknya 70% populasi penduduk di Indonesia untuk mewujudkan kondisi kekebalan komunitas atau lebih dikenal dengan *herd immunity*. Diperkirakan, Indonesia akan mencapai kondisi tersebut pada Maret 2022.

Namun perlu kita pahami bahwa agar strategi-strategi ini dapat efektif mengendalikan penyebaran COVID-19 maka harus dimulai dari tingkat terkecil yaitu di komunitas setingkat kabupaten, desa atau

kelurahan. Hal ini agar setiap unsur masyarakat dapat bergotong-royong dan bahu-membahu melakukan upaya-upaya pengendalian COVID-19. Yang perlu diingat adalah masyarakat harus tetap patuh protokol kesehatan agar terhindar dari penyebaran mutasi virus SARS-CoV-2 yang mungkin saja terjadi. Kemudian dengan cara mengombinasikan program disiplin menerapkan protokol kesehatan 3M (Memakai masker, Menjaga jarak dan menghindari kerumunan serta Mencuci tangan pakai sabun), mendukung 3T (Tes/*Testing*, Telusur/*Tracing*, Tindak Lanjut/*Treatment*) dan menyukseskan program vaksinasi nasional. Serta memperkuat sistem imun dengan berolahraga, istirahat cukup, hati gembira, dan makan makanan bergizi.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm.5.