



PENCEGAHAN  
DAN PENGENDALIAN

# PANDEMI COVID-19



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., MAP.  
Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.  
dr. Kaisar Razak, Sp.An., M.H.

# PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN PANDEMI COVID-19

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., MAP.  
Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.  
dr. Kaisar Razak, Sp.An., M.H.



**eureka**  
**media aksara**

PENERBIT CV.EUREKA MEDIA AKSARA

## **PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN PANDEMI COVID-19**

**Penulis** : Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., MAP.  
Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.  
dr. Kaisar Razak, Sp.An., M.H.

**Editor** : Darmawan Edi Winoto, S.Pd., M.Pd.

**Desain Sampul** : Eri Setiawan

**Tata Letak** : Via Maria Ulfah

**ISBN** : 978-623-5251-42-4

Diterbitkan oleh : **EUREKA MEDIA AKSARA, FEBRUARI 2022**  
**ANGGOTA IKAPI JAWA TENGAH**  
**NO. 225/JTE/2021**

**Redaksi:**

Jalan Banjaran, Desa Banjaran RT 20 RW 10 Kecamatan Bojongsari  
Kabupaten Purbalingga Telp. 0858-5343-1992

Surel : eurekamediaaksara@gmail.com

Cetakan Pertama : 2022

**All right reserved**

Hak Cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun dan dengan cara apapun, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya tanpa seizin tertulis dari penerbit.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku ini. Penulisan buku merupakan buah karya dari pemikiran penulis yang diberi judul "Pencegahan dan Pengendalian Pandemi Covid-19." Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak sangatlah sulit bagi kami untuk menyelesaikan karya ini. Oleh karena itu, penulis mengucapkan banyak terima kasih pada semua pihak yang telah membantu penyusunan buku ini. Sehingga buku ini bisa hadir di hadapan pembaca.

Penyakit virus corona adalah penyakit infeksi yang disebabkan oleh virus corona. Seluruh dunia sedang dilanda bencana kesehatan yang melumpuhkan dunia kesehatan dan ekonomi diakibatkan oleh penyakit ini, yang disebut dengan penyakit COVID-19 (corona virus disease 2019) oleh WHO (*World Health Organisation*). Dalam menyikapi penularan penyakit yang dikategorikan sebagai wabah yang mengancam kehidupan manusia, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. 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. Sehingga buku ini akan mencoba membahas mengenai penanganan dan Pengendalian pandemic Covid-19.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran yang membangun sangat dibutuhkan guna penyempurnaan buku ini. Akhir kata penulis mengucapkan banyak terimakasih atas kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga buku ini akan membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. Virus Corona .....	1
B. Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Covid-19.....	3
C. Penanganan Covid-19 di Daerah.....	6
BAB 2 TEORI FUNGSI, KEWENANGAN DAN EFEKTIFITAS HUKUM.....	12
A. Teori Fungsi.....	12
B. Teori Kewenangan.....	18
C. Teori Efektivitas Hukum.....	27
D. Kebijakan Pemerintah Daerah .....	34
1. Pengertian Otonomi Daerah.....	34
2. Asas-Asas Otonomi Daerah.....	35
3. Fungsi dan Kewajiban Pemerintah Daerah.....	35
4. Kebijakan Publik.....	37
BAB 3 GAMBARAN UMUM LOKASI KAJIAN .....	43
A. Kabupaten Kolaka Utara .....	43
B. Kabupaten Gowa.....	46
BAB 4 PELAKSANAAN FUNGSI PEMDA DALAM PENANGANAN PANDEMI COVID-19.....	50
A. Regulasi.....	50
B. Sosialisasi.....	66
C. Faktor yang Mempengaruhi Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pemda dalam Penanganan Pandemi Covid-19...74	
1. Faktor Sumber Daya Manusia.....	74
2. Faktor Sarana dan Prasarana .....	76
BAB 5 PENUTUP.....	87
DAFTAR PUSTAKA .....	89

# BAB

# 1

## PENDAHULUAN

### A. Virus Corona

Penyakit virus corona adalah penyakit infeksi yang disebabkan oleh virus corona. Seluruh dunia sedang dilanda bencana kesehatan yang melumpuhkan dunia kesehatan dan ekonomi diakibatkan oleh penyakit ini, yang disebut dengan penyakit COVID-19 (*coronavirus disease 2019*) oleh WHO (*World Health Organisation*). Sedangkan virusnya dinamai SARS-CoV-2.<sup>1</sup>

Corona dalam bahasa Inggris "*crown*" artinya mahkota. Sebutan ini diambil dari struktur dinding virus yang memiliki duri atau "*spike*" yang mengelilingi sel, sehingga berbentuk mirip mahkota. Virus corona, baik SARS, MERS atau SARS CoV-2 pada dasarnya adalah virus zoonotik, artinya dalam kondisi normal terdapat pada hewan. Dengan kemampuannya bermutasi (merubah komposisi DNA dan sifat), akhirnya dapat menginfeksi sel manusia. Khusus untuk SARS-CoV-2, berdasarkan hasil analisis genetika, para ahli menyatakan bahwa virus ini berasal dari mutasi virus yang ditemukan di kelelawar di Cina bagian selatan, tepatnya di kota Wuhan.<sup>2</sup>

Wabah infeksi corona yang saat ini terjadi bermula disana. Awalnya pada akhir Desember 2019 ada sejumlah orang yang mengalami infeksi paru-paru (*pneumonia*), yang dilaporkan sebagai *pneumonia atipikal*. *Atipikal* artinya tidak serupa dengan yang pernah ada sebelumnya, karena perburukan

---

<sup>1</sup> Dasdo Antonius Sinaga.2020. Virus Corona: Hal-hal apa yang perlu diketahui. Ketua Perhimpunan Dokter Kardiovaskular se-Indonesia (PERKI) cabang Riau-Pekanbaru. Hal.1

<sup>2</sup> *Ibid.*

kondisi pasien sangatlah progresif hingga menyebabkan kematian. Yang terjadi berikutnya adalah seperti yang tercatat dalam sejarah hingga saat ini, yaitu penyebaran yang sangat cepat dari Covid-19 ke lebih dari 120 negara, menjangkit lebih 3,3 juta orang, dengan kematian lebih dari 240.000 orang (8%) hingga tulisan ini dibuat.<sup>3</sup> Virus corona menyebar melalui droplet atau cairan dari mulut dan hidung saat berbicara, batuk atau bersin; dan masuk ke dalam tubuh melalui mata, hidung, atau mulut. SARS-CoV-2 bisa hidup pada permukaan benda mati hingga berjam-jam (8-16 jam, tergantung jenis material). Oleh sebab itu, penyebaran infeksi bisa pula terjadi saat menyentuh meja, gagang pintu, piring, yang sudah dilekati virus.<sup>4</sup>

Protein pada mahkota dinding sel SARS-CoV-2 (spike protein) bisa berikatan dengan reseptor dinding sel manusia. Ikatan protein dan reseptor ini akan membuka jalan masuk buat virus untuk menginvasi. Di dalam sel manusia, virus corona akan bereplikasi dan memperbanyak diri. Setelah jumlahnya bertambah, virus ini akan keluar dari sel, dan menyebar ke seluruh tubuh melalui aliran darah.<sup>5</sup> Secara alamiah, tubuh akan melakukan perlawanan dengan mengaktifkan sistem kekebalan tubuh, yang pertama disebut respon non-spesifik, dengan sel makrofag, netrofil, dan sel dendritik yang memperlambat pertumbuhan virus; pada beberapa pasien, mencegah timbulnya gejala penyakit. Kedua, respon adaptif tubuh dengan cara membentuk antibodi yang secara spesifik bisa berikatan dan membunuh virus. Antibodi adalah protein yang disebut imunoglobulin.

Jenis respon kekebalan tubuh yang ketiga adalah imunitas selular dengan membentuk sel-T. Sel-T bisa mengenali sel yang sudah terinfeksi virus, menghancurkannya bersamaan dengan seluruh virus di dalamnya. Gabungan ketiga respon kekebalan ini mencegah progresivitas penyakit, sehingga gejala yang

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.* Hal.3

<sup>5</sup> *Ibid.*

timbul tidak menjadi berat, dan mencegah infeksi ulangan oleh virus yang sama.

Gejala paling umum Covid-19 adalah demam, batuk kering, dan badan lemas. Keluhan lain yang dialami pasien antara lain sesak nafas, sakit tenggorokan, pilek, nafsu makan berkurang, diare, hingga berkurangnya sensasi penciuman dan perasa. Gejala akan timbul 4-14 hari setelah virus masuk ke dalam tubuh lewat mata hidung atau mulut. Masa ini disebut masa inkubasi. Selama masa inkubasi, pasien tidak bergejala. Karakter SARS-CoV-2 yang sangat berbahaya dibandingkan virus corona lainnya adalah SARS-CoV-2 dapat menular bahkan sebelum gejala dirasakan. Kelompok orang ini dikategorikan Orang Tanpa Gejala (OTG) oleh Gugus Tugas Covid-19 pemerintah Indonesia.<sup>6</sup>

## **B. Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Covid-19**

Dalam menyikapi penularan penyakit yang dikategorikan sebagai wabah yang mengancam kehidupan manusia, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Pada penjelasan atas Undang-undang tersebut mengisyaratkan bahwa masalah wabah dan penanggulangannya tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari upaya kesehatan secara nasional yang sangat berkaitan dengan sector lainnya di luar Kesehatan, serta tidak terlepas dari keterpaduan pembangunan nasional. Undang-undang Nomor 4 tahun 1984 tersebut merupakan peraturan Undang-undang yang mencabut Undang-undang Nomor 6 tahun 1962 tentang Wabah, dan Undang-undang Nomor 7 tahun 1968 tentang Perubahan Pasal 3 Undang-undang Nomor 6 tahun 1962 tentang Wabah.

Undang-undang tersebut sangat relevan untuk dijadikan pijakan analisis hukum di dalam melakukan studi terhadap pandemi covid-19 yang terjadi saat ini sebagai kejadian wabah yang berdampak sistemik terhadap kehidupan global.

---

<sup>6</sup> Ibid. Hal.4

Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) telah menyatakan Covid-19 sebagai pandemi, dan Indonesia merupakan salah satu negara yang terparah dengan jumlah kasus dan korban jiwa terus bertambah.<sup>7</sup> Di tengah situasi krisis ini, peran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sangat dibutuhkan untuk bersama-sama melakukan upaya pencegahan dan penanganan virus corona di tanah air.

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.<sup>8</sup>

Adapun peraturan tersebut diantaranya yaitu PP Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), KEPPRES No. 11/2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan peraturan lainnya.<sup>9</sup>

Selain pada peraturan-peraturan tersebut, salah satu hal penting ialah sinergitas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah pusat sebagai pemegang peranan penting dalam pengambilan kebijakan dan peran pemerintah daerah untuk mengantisipasi penyebaran dan pengendalian Covid-19 di masyarakat. Pemerintah daerah

---

<sup>7</sup> SE Mendagri Covid-19, [https://jdih.baliprov.go.id/uploads/produk-hukum/peraturan/2020/SURAT%20EDARAN%20MENDAGRI/SE\\_Mendagri\\_COVID-19.pdf](https://jdih.baliprov.go.id/uploads/produk-hukum/peraturan/2020/SURAT%20EDARAN%20MENDAGRI/SE_Mendagri_COVID-19.pdf), diakses pada tanggal 15 Januari 2021, hal.6.

<sup>8</sup> Darmin Tuwu. *Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19*. Journal Publicuho, Volume 3, Number 2, Tahun 2020. Hal.268-269.

<sup>9</sup> *Ibid.* Hal.269.

dianggap lebih mengetahui karakteristik masyarakat serta wilayahnya sendiri. Namun tetap harus berdasar pada landasan hukum yang jelas dan mengikuti langkah-langkah administratif yang benar.<sup>10</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2020 tentang percepatan penanganan *corona virus disease* 2019 di lingkungan pemerintah daerah, ada delapan hal pokok yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19. Hal-hal pokok tersebut adalah, pelaksanaan realokasi anggaran, koordinasi dengan organisasi kemasyarakatan, hingga pengawasan ketersediaan sembako dan aktivitas industri di tengah pandemi.<sup>11</sup>

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." Selain itu pada Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), Pasal 11 yang berbunyi : "Gubernur dan Bupati/Walikota membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Daerah berdasarkan pertimbangan dan rekomendasi Ketua Pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID19."<sup>12</sup> Namun yang menjadi

---

<sup>10</sup> Ardika Nurfurqon. *Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Covid-19: Perspektif Hukum Administrasi*. Jurnal Yustika, Vol. 23, No.01, Juli 2020. Hal.14.

<sup>11</sup> Fitria Chusna Farisa. *Instruksi Mendagri untuk Pemda soal Penanganan Corona, dari Realokasi Anggaran hingga Pengawasan Sembako*". Diakses pada tanggal 15 Januari 2021.

<sup>12</sup> Ardika Nurfurqon, Op.cit, Hal.16.

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. Sehingga variasi kebijakan masing-masing pemerintah daerah berbeda-beda. Regulasi tersebut tidak menegaskan upaya penegakan hukum yang spesifik, substansinya hanya mengulang kebijakan pembatasan sosial. Semestinya Peraturan Pemerintah menjelaskan lebih spesifik dan operasional terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar sehingga tidak terjadi kegamangan bagi Pemerintah daerah serta Pemerintah daerah dalam hal ini tidak menafsirkan sendiri Peraturan Pemerintah yang ada terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar.

### C. Penanganan Covid-19 di Daerah

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.<sup>13</sup> Berdasarkan data sementara jumlah kasus positif Covid-19 di Kabupaten Kolaka Utara sejak tahun 2020 sampai Februari Tahun 2021.

---

<sup>13</sup> <https://dinkes.sultraprov.go.id/info-Covid-19-sultra/>, di akses pada tanggal 15 Februari 2021.

**Tabel 1. Rekapitulasi Kasus Kab. Kolaka Utara  
Maret s/d Desember Tahun 2020**

No.	Bulan	Konfirmasi Positif Covid-19	Meninggal Konfirmasi Positif Covid-19	Ket.
1	Maret	0	0	
2	April	3	0	
3	Mei	9	1	1 orang PDP hasil pemeriksaan swab positif PCR
4	Juni	4	0	1 orang PDP hasil pemeriksaan swab positif PCR
5	Juli	69	1	
6	Agustus	4	0	
7	September	24	0	
8	Oktober	177	0	
9	November	6	0	
10	Desember	113	2	
	<b>Total</b>	<b>409</b>	<b>4</b>	

Sumber : Dinas Kesehatan Kolaka Utara, Tahun 2020.

**Tabel 2. Rekapitulasi Kasus Covid-19 Kab. Kolaka Utara  
Bulan Januari s/d Februari 2021**

No.	Bulan	Konfirmasi Positif Covid-19	Meninggal Konfirmasi Positif Covid-19	Keterangan
1	Januari	347	5	Kasus Covid yang selesai isolasi /Karantina: - 2020: 71 orang - 2021: 369 orang
2	Februari	61	1	
3	Maret	0	0	
4	April	0	0	
5	Mei	0	0	
6	Juni	0	0	
7	Juli	0	0	
8	Agustus	0	0	Kontak Erat yg selesai dipantau - 2020: 24 orang - 2021: 168 orang
9	September	0	0	Kasus Covid Meninggal Tahun 2021: - 2020: 2 orang - 2021: 4 orang
10	Oktober	0	0	
11	November	0	0	
12	Desember	0	0	
<b>Total</b>		<b>408</b>	<b>6</b>	

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

Jumlah pasien terkonfirmasi positif Covid-19 di Kolaka Utara mengalami peningkatan disebabkan karena beberapa hal, diantaranya ketidakpedulian masyarakat atau rasa tidak acuh masyarakat terhadap aturan hukum maupun himbauan oleh pemerintah agar tidak melakukan hal-hal yang dapat menyebabkan penyebaran/penularan Covid-19. Himbauan<sup>14</sup> tersebut seperti agar warga masyarakat melakukan *physical* atau *social distancing* (menjaga jarak dengan orang lain), menggunakan masker, rajin mencuci tangan dengan sabun dan himbauan-himbauannya lainnya.

Arahan/himbauannya pemerintah tersebut hanya tinggal arahan karena sebagian besar masyarakat di Kolaka Utara masih juga berimpitan di terminal, stasiun, shelter, pasar, dan lainnya. Warga seolah tidak khawatir dengan virus tersebut karena lebih mementingkan aktivitas harian mereka.

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.

---

<sup>14</sup> Leo Agustino. *Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia*. Jurnal Borneo Administrator, Vol.16 No.2.Hal.264.

Faktor kedua yaitu kepentingan untuk memenuhi kebutuhan hidup, mengakibatkan sebagian warga tidak menghiraukan perintah *physical* atau *social distancing*. 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.<sup>15</sup>

Terkait dengan pemberian sanksi yang tegas bagi masyarakat yang melanggar protokol kesehatan penanganan Covid-19 maka hal itu dikaitkan dengan peraturan baik yang bersifat UU maupun Perda karena hanya 2 peraturan tersebut yang muatan isinya mengandung sanksi. Sedangkan di Kolaka Utara, pemerintah daerah belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang terkait dengan penanganan Covid-19 khususnya yang mengatur tentang sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan Covid-19 melainkan hanya peraturan yang bersifat Surat Keputusan Bupati yang bersifat himbauan. Sedangkan Menteri Dalam Negeri menginstruksikan/menghimbau kepada setiap Kepala Daerah agar mewujudkan Perda penggunaan masker sebagai langkah untuk mengantisipasinya agar tidak semakin merebaknya penularan Covid-19 di masyarakat. Perda yang didalamnya memuat sanksi bagi masyarakat yang melanggar protokol kesehatan meskipun sanksi tersebut tidak harus bersifat hukuman badan/fisik, namun bisa dengan sanksi lain seperti denda yang jumlahnya dapat disesuaikan agar dapat memberikan pelajaran kepada masyarakat.

Regulasi penanganan Covid-19 yang lebih komprehensif dalam sebuah UU tersendiri sangat diperlukan. Meskipun pemerintah telah menerbitkan berbagai kebijakan/peraturan 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

---

<sup>15</sup> Ibid, hal.265.

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, kajian 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. Melalui buku ini penulis akan membahas secara mendalam mengenai bagaimana pelaksanaan fungsi pemerintah serta efektifitasnya dalam rangka menangani civrus covid-19 di dua kabupaten tersebut.

# BAB

# 2

## TEORI FUNGSI, KEWENANGAN DAN EFEKTIFITAS HUKUM

### A. Teori Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut *The Liang Gie* yaitu rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat, yaitu sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu. Fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya.<sup>16</sup>

Fungsi Kepala Daerah Dalam sistem pemerintahan daerah adanya pembagian kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah/kepala daerah sebagai badan eksekutif. Kedua lembaga penyelenggara pemerintah daerah memiliki hubungan kerjasama serta saling tidak menjatuhkan dan kesetaraan satu dengan yang lainnya.<sup>17</sup>

Menurut penjelasan umum Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa kepala

---

<sup>16</sup> Nining Haslinda Zainal, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*, Universitas Hasanuddin: Tesis, 2008.

<sup>17</sup> H. Ismail Mz. *Kajian Yuridis Tentang Peran, Tugas Dan Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi*. *Ganeç Swara* Vol. 11 No.2 September 2017. Hal.16

daerah adalah kepala pemerintah daerah baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota merupakan lembaga legislatif daerah, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi.

Hubungan fungsional antara legislatif daerah dan eksekutif daerah harus berlangsung secara harmonis untuk menuju terciptanya kesejahteraan rakyat. Sebagai lembaga wakil rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan fungsi kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan mempunyai hak dan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kepala daerah harus memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan anggaran dan pembuatan kebijakan pemerintahan daerah dalam mengutamakan kepentingan dan aspirasi rakyat.<sup>18</sup>

Hubungan kelembagaan yang setara antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah mencirikan prinsip demokrasi, kesetaraan dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping itu kepala daerah berkewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai legislatif ditandai dengan kesamaan kedudukan antara eksekutif dan legislatif dalam percaturan politik daerah sebagai partner dalam pengambilan kebijakan yang bersifat strategis.

Pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena pemerintahan karena pemerintahan dapat menjalankan roda bagi aparatur pemerintahan dan perwujudan program-program dari aspirasi masyarakat. Harus didasari dan dipahami, pemerintahan yang

---

<sup>18</sup> Ibid, hal.17

sedang dilaksanakan atas pemilihan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) bahwa kekuasaan pemerintahan yang diberikan oleh rakyat dilaksanakan untuk kepentingan rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan dan program pembangunan, sehingga pemerintah memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyalurkan aspirasinya melalui media pers maupun secara langsung.<sup>19</sup>

Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi dimaknai adanya kemandirian dan kebebasan dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan asas tugas pembantuan adalah penyerahan hanya mengenai tata cara menjalankan tugas urusan pemerintahan. Sesuai dengan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa dalam pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan maka pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah dan peraturan kebijakan lainnya. Dengan demikian desentralisasi dalam perwujudan asas otonomi dan tugas pembantuan merupakan delegasi kewenangan.

Kepala daerah provinsi yang disebut gubernur dengan delegasi kewenangan untuk melaksanakan prinsip dekonsentrasi, didasarkan atas pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat, yang mempunyai hubungan hierarki dalam struktur pemerintahan. Pelimpahan kewenangan urusan pemerintah kepada gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dekonsentrasi dilaksanakan berdasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dengan dekonsentrasi, kepala daerah provinsi hanya melaksanakan peraturan perundang-undangan

---

<sup>19</sup>Ibid, hal.19

yang lebih tinggi tingkatnya dengan pertanggungjawaban tetap berada pemerintah daerah.<sup>20</sup>

Penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan maupun perbedaan. Persamannya terletak pada penyerahan maupun pelimpahan urusan kewenangan pemerintahan dari pemerintah kepada pemerintah daerah yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Sedangkan perbedaan terdapat pada penyelenggaraan desentralisasi adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia. Penyelenggaraan desentralisasi diakibatkan adanya tuntutan dan kebutuhan serta kepentingan daerah yang berbeda-beda sehingga perlu ditampung dalam bentuk aspirasi daerah, sehingga perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus yang menjadi rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan dekonsentrasi merupakan kebijakan pemerintah pusat yang dilaksanakan dalam kaitan hukum administrasi, bahwa pemerintah daerah dan/atau instansi vertikal di daerah hanya menyelenggarakan tata cara penyelenggaraan dekonsentrasi.<sup>21</sup>

Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi merupakan implementasi dari bentuk negara kesatuan, dimana kewenangan berada pada pemerintah pusat. Indonesia sebagai negara keasatuan memiliki pemerintahan negara yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat pada hakikatnya melimpahkan atau menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah.

---

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

<sup>21</sup> Ibid, hal.22.

Tugas pembantuan diartikan merupakan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah provinsi, pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa. Penugasan berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kepada pemerintah provinsi, pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa. Dengan demikian tugas pembantuan berkaitan dengan kewenangan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah yang berada dibawahnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertanggungjawab sepenuhnya dalam setiap tindakan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing merupakan kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Kepala daerah dalam menyelenggarakan fungsi sebagai pemimpin daerah terhadap pemerintah daerah memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni :<sup>22</sup>

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

---

<sup>22</sup> Roni Rustandi. *Kajian Teoritis Fungsi Pemerintah Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum Dan Keadilan Vol. 4 No.1 Juli 2017. Hal.36

3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
5. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas kepala daerah memiliki beberapa kewenang. Namun kewenangan serta tugas dilarang dilaksanakan jika Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan. Selama menjalani masa tahanan, tugas dan wewenangan dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Berikut kewenangan Kepala Daerah:<sup>23</sup>

1. Mengajukan rancangan Perda;
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Administrasi Pemerintahan No. 30 tahun 2014 menguraikan fungsi pemerintah antara lain: *regulation* (pengaturan/kebijakan publik) yang berorientasi pada

---

<sup>23</sup> Ibid, hal.37.

keteraturan dan ketertiban masyarakat (*Social Order*), *development* (pembangunan) yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, *empowerment* (pemberdayaan) yang berorientasi pada kemandirian, dan *services provision* (pemberi pelayanan) yang *nondiscrimination* (tidak membeda-bedakan) yang berorientasi pada kepuasan masyarakat (*Customer/Citizen Satisfaction*), serta, *protection* (perlindungan) yang berorientasi pada keselamatan dan keamanan masyarakat.

**Tabel 3. Bentuk-Bentuk Fungsi Pemerintah**

Legal Formal	Bentuk	Fungsi
UU Administrasi Pemerintahan No. 30 tahun 2014	Pengatur kebijakan publik	Regulation
	Pembangunan	Development
	Pemberdayaan	Empowerment
	Pemberi pelayanan	Services provision
	Perlindungan	Protection

Sumber: Olah Data Penelitian, 2021.

## B. Teori Kewenangan

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu untuk menerapkan dan menegakkan hukum, Ketaatan yang pasti, Perintah, Memutuskan, Pengawasan, Yurisdiksi atau kekuasaan. Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan "kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik".<sup>24</sup>

Selanjutnya, Istilah wewenang atau kewenangan secara konseptual sering disejajarkan dengan istilah "*authority*" (Inggris) dan "*gezag*" (Belanda). Adapun, istilah kekuasaan berasal dari kata "*power*" (Inggris) dan "*macht*" (Belanda). Dari kedua istilah ini jelas tersimpul perbedaan makna dan

<sup>24</sup> Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 185.

pengertian sehingga dalam penempatan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati. Penggunaan atau pemakaian kedua istilah ini tampaknya tidak terlalu dipermasalahkan dalam realitas penyelenggaraan pemerintahan kita. Hal itu memberikan kesan dan indikasi, bahwa bagi sebagian aparatur dan pejabat penyelenggaraan negara atau pemerintahan kedua istilah tersebut tidaklah begitu penting untuk dipersoalkan. Padahal dalam konsep hukum tata negara dan hukum administrasi keberadaan wewenang pemerintahan memiliki kedudukan sangat penting.

Menurut H.D Stout<sup>25</sup>, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum public di dalam hubungan hukum public. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Administarsi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Storink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administarsi Neagara.

Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai<sup>26</sup> adalah Kemampuan untuk tindakan hukum tertentu yaitu tindakan tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan leyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau melekukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata "wewenang" memiliki arti:

1. Hak dan kekuasaan bertindak; kewenangan

---

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Hukum Administari Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006, Hlm. 98

<sup>26</sup> *Ibid.*

2. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain
3. Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan

Sedangkan menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib pemerintah Negara secara keseluruhan.<sup>27</sup>

Setiap penyelenggaran kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Secara pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Menurut Kaplan kewenangan adalah kekuasaan Formal yang berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak mengharapkan kpatuhan terhadap peraturan-peraturan. Menurut Miriam Budiardjo, kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan, kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan hak yang berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan

---

<sup>27</sup> Bagir Manan, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, Hlm.1-2

tindakan tertentu.<sup>28</sup> Sedangkan menurut P. Nicholai di dalam SF. Marbun disebutkan bahwa kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>29</sup>

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut: "Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik".<sup>30</sup>

### 1. Sifat Kewenangan

Dalam uraian diatas telah digambarkan bahwa secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan atau perbuatan hukum public. Dengan kata lain, Prajudi Atmosudirdjo mengemukakan bahwa pada dasarnya wewenang pemerintahan itu dapat dijabarkan ke dalam dua pengertian, yakni sebagai hak untuk menjalankan

---

<sup>28</sup> Miriam Budiardjo, 2013. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 65.

<sup>29</sup> Rafly Rilandi Puasa, dkk. *Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro*, Eksekutif Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan, Volume 1 No. 1 Tahun 2018, Hlm. 3.

<sup>30</sup> Prajudi Atmosudirdjo, 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 29.

suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk dapat secara nyata memengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintahan lainnya (dalam arti luas).<sup>31</sup>

Peter Leyland dan Terry Woods dengan tegas menyatakan, bahwa kewenangan publik mempunyai dua cirri utama yakni : pertama, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat, dan kedua, setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa wewenang khususnya wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasar peraturan perundangundangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum, yakni terwujudnya kesewenang-wenangan (*onvetrmatig*). Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasar hukum publik.

Safri Nugraha dkk mengemukakan, bahwa sifat wewenang pemerintahan itu meliputi tiga aspek, yakni selalu terikat pada suatu masa tertentu, selalu tunduk pada batas yang ditentukan, dan pelaksanaan wewenang pemerintahan terikat pada hukum tertulis dan tidak tertulis (asas-asas umum pemerintahan yang baik). Lebih lanjut, dikemukakan bahwa sifat wewenang yang selalu terikat pada suatu masa tertentu ditentukan secara jelas dan tegas melalui suatu peraturan perundang-undangan. Lama berlakunya wewenang tersebut juga disebutkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya. Sehingga bilamana wewenang pemerintahan itu digunakan dan tidak sesuai dengan sifat

---

<sup>31</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group, Hlm. 107-111.

wewenang pemerintahan tersebut, maka tindakan atau perbuatan pemerintahan itu bisa dikatakan tidak sah atau batal demi hukum.

Selain itu, sifat wewenang yang berkaitan dengan batas wilayah wewenang pemerintahan itu atau wewenang itu selalu tunduk pada batas yang telah ditentukan berkaitan erat dengan batas wilayah kewenangan dan batas cakupan dari materi kewenangnya. Batas wilayah kewenangan berkait erat dengan ruang lingkup kompetensi absolute dari wewenang pemerintah tersebut. Wewenang dari seorang menteri dalam negeri jelas akan berbeda batas wilayah kewenangan dengan wewenang menteri kehutanan. Adapun batas cakupan materi kewenangnya pada dasarnya sesuai dengan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pemberian kewenangan tersebut.

Philipus M. Hadjon dengan mengutip pendapat dari N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, membagi kewenangan bebas pemerintahan dalam dua kategori, yakni kebebasan dalam penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Adapun yang dimaksud dengan kebebasan dalam kebijaksanaan (wewenang diskresi dalam arti sempit) bila peraturan perundang-undangan memberikan tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan dalam melakukan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya), menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.

Berdasarkan hal tersebut diatas, Philipus Hadjon menetapkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau diskresi, yakni: pertama, kewenangan untuk memutus secara mandiri; dan yang kedua, kewenangan untuk memutus atau menetapkan secara mandiri terhadap tindakan atau

perbuatan seperti apa yang akan dilakukan atau diambil dan kewenangan untuk melakukan penafsiran atau interpretasi terhadap norma hukum yang samar-samar (vagenormen), seperti izin usaha dapat diberikan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pertanyaannya ialah seperti apakah syarat-syarat tersebut yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga pemerintahlah yang berwenang untuk menafsirkan syarat-syarat tersebut dalam pemberian izin usaha yang dimaksud hukum yang diamanatkan oleh undang-undang.<sup>32</sup>

## 2. Sumber Kewenangan

Dalam kajian hukum administrasi negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan sangatlah penting, karena berkenaan dengan tanggung jawab dalam penggunaan kewenangan. Dalam membahas sumber kewenangan tidak lepas dari Asas Legalitas yang merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara. Substansi atas setiap penyelenggaraan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan legitimasi adalah wewenang, dimana dapat diartikan sebagai adanya amanat dari suatu peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut, bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup> Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan

---

<sup>32</sup> Nuraeni, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2016. Hlm. 13-16

<sup>33</sup> Titik Triwulan Tutik, 2010. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Prestasi Pustakarya, Jakarta, Hlm. 193

perundang-undangan ini diperoleh melalui tiga cara, yakni : atribusi, delegasi, dan mandat.

**a. Atribusi**

Menurut H.D. van Wijk/Wilem Konijnenbelt, atribusi adalah sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat Undang-undang kepada organ pemerintahan. Menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, atribusi adalah berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru. Atribusi adalah wewenang pemerintah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, artinya wewenang pemerintah dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, wewenang ini kemudian yang disebut sebagai asas legalitas sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, wewenang ini dapat didelegasikan maupun dimandatkan.

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintahan yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama.

Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi

dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

#### **b. Delegasi**

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuasaan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula disubdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Menurut Heinrich Triepel<sup>34</sup>, pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku suatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak

---

<sup>34</sup> Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002. Hlm. 104.

digunakanya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.

### c. Mandat

Kata Mandat (mandat) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Sehingga, secara yuridisformal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

## C. Teori Efektivitas Hukum

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka. Hal. 284.

Sedangkan efektivitas itu sendiri adalah keadaan dimana dia diperankan untuk memantau.<sup>36</sup> Jika dilihat dari sudut hukum, yang dimaksud dengan "dia" disini adalah pihak yang berwenang yaitu polisi. Kata efektifitas sendiri berasal dari kata efektif, yang berarti terjadi efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan. Setiap pekerjaan yang efisien berarti efektif karena dilihat dari segi hasil tujuan yang hendak dicapai atau dikehendaki dari perbuatan itu.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, 1998, *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, CV. Ramadja Karya, Bandung, Hlm.80.

Faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain :<sup>38</sup>

1. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
2. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
3. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
4. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitor) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).
5. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
6. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
7. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
8. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
9. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara

---

<sup>38</sup> *Ibid.* Hal. 376.

umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.

10. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Menurut Soerjono Soekanto,<sup>39</sup> tolok ukur efektivitas dalam penegakan hukum bergantung pada lima hal yakni:

#### 1. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.

#### 2. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan

---

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto. 2007. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada. Hal. 5.

wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.

### **3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung**

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

### **4. Faktor Masyarakat**

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

### **5. Faktor Kebudayaan**

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingg dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehinga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum. Dari lima faktor penegakan hukum tersebut faktor penegakan hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya. Hal ini disebabkan oleh baik undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.

Menurut Achmad Ali<sup>40</sup> untuk mengetahui efektifitas dalam bidang hukum maka kita pertama-tama harus dapat mengukur "sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati". Menurutnya, pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian, pembicaraan tentang efektifitas hukum tak lain adalah pembicaraan tentang kepatuhan pada hukum.

Jika yang akan dikaji adalah efektifitas perundang-undangan, maka dapat dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain :<sup>41</sup>

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

---

<sup>40</sup> Ibid, hal 375.

<sup>41</sup> Ibid. Hal.378.

Menurut Achmad Ali, faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum antara lain:<sup>42</sup>

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak

---

<sup>42</sup> *Ibid*, *ihlm.* 375 - 376

aparatus penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.

Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

#### D. Kebijakan Pemerintah Daerah

##### 1. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi berasal dari 2 kata yaitu, *auto* berarti sendiri, *nomos* berarti rumah tangga atau urusan pemerintahan. Otonomi berarti mengurus rumah tangga sendiri. Dengan mendampirkan kata ekonomi dengan kata daerah, maka istilah "mengurus rumah tangga sendiri" mengandung makna memperoleh kekuasaan dari pusat dan mengatur atau menyelenggarakan rumah tangga pemerintahan daerah sendiri.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan oleh pakar sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri. Sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai "berdaya".

Jadi, otonomi daerah adalah kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mampu mencapai kondisi tersebut maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar. Desentralisasi didefinisikan United Nations (PBB) hanya menjelaskan proses kewenangan yang diserahkan pusat kepada daerah. Proses itu melalui dua cara yaitu dengan delegasi kepada pejabat-pejabat di daerah (*deconcentration*) atau dengan devolution kepada badan-badan otonomi daerah.

## 2. Asas-Asas Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ada beberapa asas otonomi daerah, antara lain:

- a. Asas Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- b. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

## 3. Fungsi dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, yaitu:<sup>43</sup>

- 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

---

<sup>43</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Bab VII.

dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

- c. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. di mana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, penempatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah pada pasal 65 ayat 1 telah dijelaskan tugas kepala daerah yaitu:<sup>44</sup>

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban APBD dan DPRD untuk dibahas bersama.
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah telah dijelaskan pada pasal 67 meliputi:<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>45</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NRI tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI.
- 2) Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi.
- 4) Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
- 5) Menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- 6) Melaksanakan program strategis nasional.
- 7) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

#### 4. Kebijakan Publik

Berkenaan dengan istilah kebijakan (*policy*), istilah ini ternyata memiliki keragaman arti. Hal itu dapat kita lihat dari pandangan beberapa tokoh yang mencoba untuk menjelaskan apa sebenarnya kebijakan itu. Klein misalnya, menjelaskan bahwa kebijakan itu adalah tindakan secara sadar dan sistematis, dengan mempergunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah. Hampir senada dengan Klein, Kuypers menjelaskan, kebijakan itu adalah suatu susunan dari : (1) tujuan-tujuanyang dipilih oleh para administrator publik baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan kelompok; (2) jalan-jalan dan sarana-sarana yang dipilih olehnya; dan (3) saat-saat yang mereka pilih. Adapun Friend memahami bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan dibuat di masa datang.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Abdul Razak. 2012. Peraturan Kebijakan (Beleidsregels). Yogyakarta, Rangkang Education. Hal.23.

Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.<sup>6</sup> Pengertian ini menunjukkan bahwasannya pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pilihan terhadap kebijakan mana yang akan dilakukan atau tidak, tergantung pada permasalahan yang timbul atau capaian yang ingin dituju dari kebijakan yang dibuat tersebut. Sementara, pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh Anderson dalam Nugroho mendefinisikan kebijakan sebagai “*A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern.*” Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.<sup>47</sup>

Carl I. Friedrich dalam Nugroho menjelaskan kebijakan publik sebagai:

Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>48</sup>

Senada dengan hal diatas Dye dalam Widodo mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu “(a) *stakeholders* kebijakan, (b) pelaku kebijakan (policy contents), dan (c) lingkungan kebijakan (policy environment)”.<sup>49</sup> Berdasarkan teori tersebut dapat disimpulkan bahwasannya suatu kebijakan dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang didalamnya terdapat pelaku pelaku yang terlibat dalam mengatasi masalah yang timbul dari lingkungannya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Anderson dalam

---

<sup>47</sup> Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009), 83.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 83.

<sup>49</sup> Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta. Bayumedia, 2008), 13.

Islamy Dalam Widodo, elemen yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup beberapa hal berikut:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).<sup>50</sup>

Pembuatan kebijakan publik dimaksudkan untuk mengatasi masalah masalah yang timbul di masyarakat, merumuskan masalah merupakan salah satu tahapan dalam pembuatan kebijakan, sehingga merumuskan masalah merupakan hal pokok dalam pembuatan kebijakan.

Kebijakan publik dalam mengatasi suatu masalah juga mengandung berbagai konsep. Anderson dalam LAN dalam Widodo mengartikan kebijakan publik sebagai "Suatu respon dari sistem politik terhadap *demands/claim* dan *support* yang mengalir dari lingkungannya".<sup>51</sup> Dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi masalah yang timbul di masyarakat, kebijakan tersebut berisi nilai nilai yang selaras dengan nilai nilai yang berlaku di dalam masyarakat yang akan dikenai dampak langsung ataupun tidak langsung dari kebijakan, seperti dikemukakan David Easton dalam Dye dalam Subarsono bahwasannya "Ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>51</sup> Widodo, *Op. Cit.*, 13.

mengalokasi nilai nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya".<sup>52</sup>

Senada dengan hal tersebut, Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Dye dalam Subarsono, berpendapat bahwa "Kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat".<sup>53</sup> Kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat, agar tidak terjadi penolakan ataupun resistensi pada saat diimplementasikan.

Dari sejumlah definisi yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan atau proses dalam mengatasi masalah publik yang didalamnya mengandung konsep atau nilai nilai yang selaras dengan konsep dan nilai yang dianut oleh masyarakat. Kebijakan publik disusun melalui tahapan-tahapan tertentu, dimana terdapat seorang atau sekumpulan aktor di setiap tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik tersebut. Menurut Dunn dalam tahapan-tahapan kebijakan publik terdiri dari :

#### 1) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah apada agenda publik. Sebelumnya masalah- masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada, akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

#### 2) Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Pada

---

<sup>52</sup> A.G Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008), 22

<sup>53</sup> A.G Subarsono, *Op. Cit.*, 3.

tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

### 3) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

### 4) Tahap Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

### 5) Tahap Penilaian Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat. Ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria- kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.<sup>54</sup>

Salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik adalah tahap implementasi. Implementasi kebijakan adalah tahap lanjutan setelah kebijakan dirumuskan secara jelas dan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Lester dan Stewart dalam Winarno menjelaskan bahwa :

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Dunn, *Op. Cit.*, 24.

<sup>55</sup> Winarno, *Op. Cit.*,

Menurut Hogwood dan Gun yang dikutip Wahab, menjelaskan sepuluh syarat agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan sempurna, antara lain :

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan/instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
- 2) Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
- 3) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
- 4) Kebijaksanaan yang akan di implementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas.
- 5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- 6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesempatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas diperinci dan ditetapkan dalam urutan yang tetap.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.<sup>56</sup>

Berdasarkan teori diatas dapat disimpulkan bahwasannya Implementasi memerlukan berbagai faktor faktor pendukung agar implementasi dapat berhasil serta perlu diprediksi kendala ataupun hambatan yang mungkin timbul yang dapat mengakibatkan gagalnya suatu implementasi.

---

<sup>56</sup> Wahab, *Op.Cit.*, 71-79.

# BAB

# 3

## GAMBARAN UMUM LOKASI KAJIAN

### A. Kabupaten Kolaka Utara

Kabupaten Kolaka Utara merupakan bagian dari wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara yang secara definitif menjadi Daerah Tingkat II berdasarkan Undang-Undang No 29 tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Bombana, Wakatobi, dan Kolaka Utara di Provinsi Sulawesi Tenggara. Secara geografis Kabupaten Kolaka Utara berada pada Koordinat 02O 00' - 05O 00' Lintang Selatan dan 120O 45' - 121O 60' Bujur Timur, mencakup luas daratan dan pulau-pulau kecil seluas  $\pm 3.391,62$  Km<sup>2</sup>. Selain itu, juga memiliki wilayah perairan laut membentang sepanjang Teluk Bone, seluas + 12.376 Km<sup>2</sup>, dengan batas-batas sebagai berikut:<sup>57</sup>

1. Sebelah Utara : Kabupaten Luwu Timur (Provinsi Sulawesi Selatan).
2. Sebelah Timur : Kabupaten Konawe dan Kabupaten Kolaka
3. Sebelah Barat : Perairan Teluk Bone
4. Sebelah Selatan : Kabupaten Kolaka dan Perairan Teluk Bone

Dilihat dari letak geografisnya, wilayah Kabupaten Kolaka Utara ini memiliki prospek pengembangan yang sangat strategis, karena selain berada pada jalur lintasan ekonomi regional (Jalan Trans Sulawesi) juga berbatasan langsung

---

<sup>57</sup> [https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa\\_online/ws\\_file/dokumen/rpi2jm /DOCRPIJM\\_30af57a9fe\\_BAB%20IIBAB%202.pdf](https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm /DOCRPIJM_30af57a9fe_BAB%20IIBAB%202.pdf), diakses 12 Juli 2021.

dengan wilayah Sulawesi Selatan yang merupakan wilayah paling berkembang dan menjadi barometer kemajuan di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Untuk wilayah Kabupaten Kolaka Utara ini akses terhadap wilayah Sulawesi Selatan dapat dicapai melalui dua alternatif moda transportasi, yaitu melalui jalur darat (Jalan Trans Sulawesi) dan jalur laut melalui Pelabuhan Tobaku di Lasusua dan Pelabuhan Sapoiha (Lapai) ke Pelabuhan Siwa di Kabupaten Wajo, Provinsi Sulawesi Selatan. Kondisi yang berkembang saat ini menunjukkan kecenderungan bahwa intensitas pergerakan (barang maupun orang) ke wilayah Utara (Sulawesi Selatan) jauh lebih tinggi dibanding ke wilayah Selatan (Kendari).<sup>58</sup>

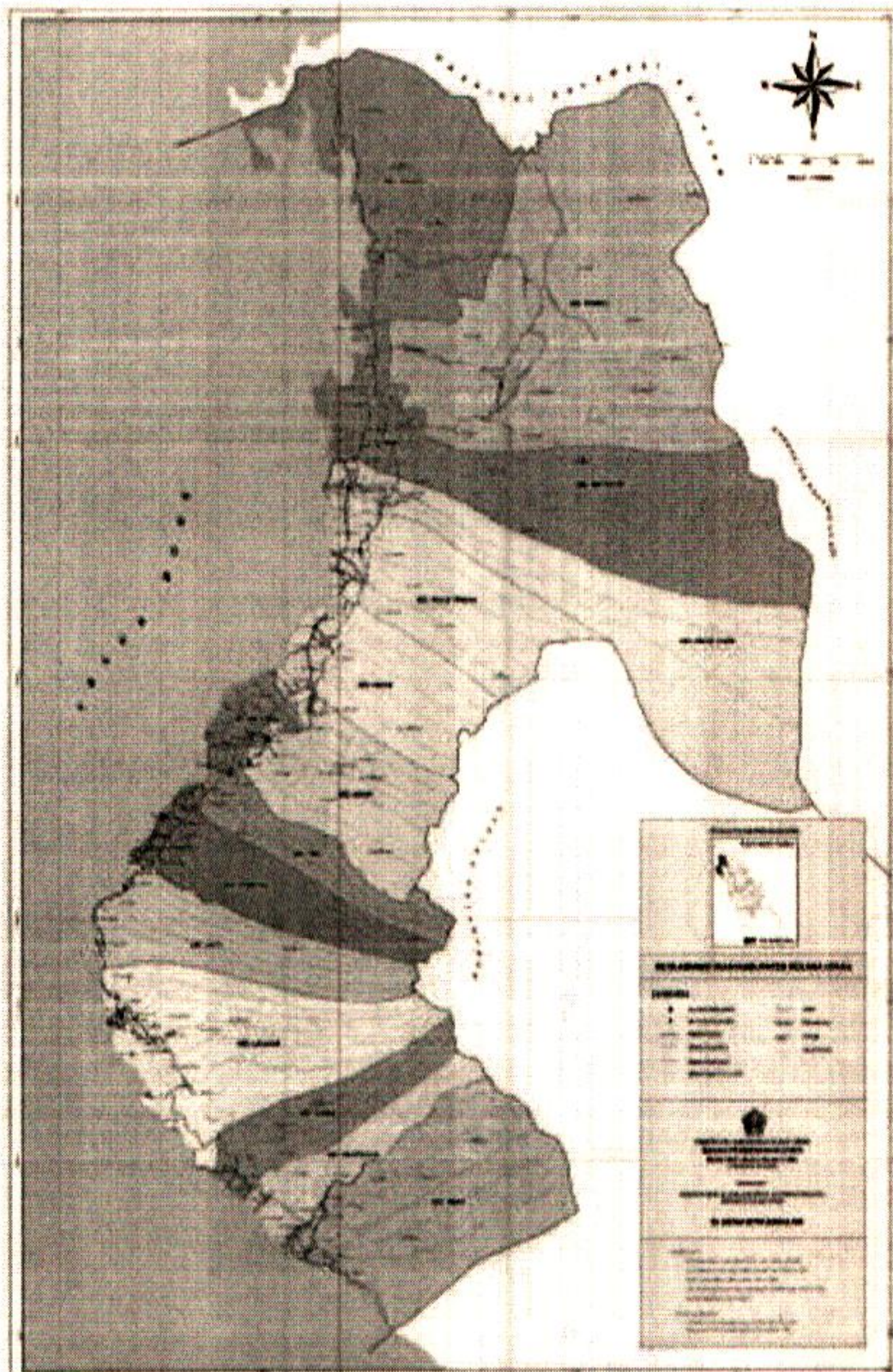
Secara administratif, Kabupaten Kolaka Utara mempunyai luas 3.391,62 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 15 (Lima Belas) kecamatan dan 133 (Seratus Tiga Puluh Tiga) desa/kelurahan. Kecamatan terluas adalah Kecamatan Porehu dengan luas 647,23 km<sup>2</sup> atau 19,08. % dari luas Kabupaten Kolaka Utara, Sedangkan yang memiliki wilayah terkecil adalah Kecamatan Katoi dengan luas 81,92 km<sup>2</sup> atau 2,42% dari luas Kabupaten Kolaka Utara.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Melihat Wilayah Geografis Kabupaten Kolaka Utara, dalam <https://kolutkab.go.id/wilayah-kolaka-utara> diakses 12 Juli 2021.

<sup>59</sup> Kabupaten Kolaka Utara dalam "https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\_Kolaka\_Utara", diakses 12 Juli 2021.

Gambar 1. Peta wilayah Administrasi Kabupaten Kolaka Utara



Sumber: Data penelitian, 2021.



Luas wilayah Kab. Gowa sekitar 1.883,33 km<sup>2</sup> atau sekitar 3,01% dari luas wilayah Sulawesi Selatan, terbagi dalam 18 kecamatan yang meliputi 167 desa/kelurahan. Dari 18 kecamatan di Kabupaten Gowa dibagi menjadi 2 golongan kecamatan berdasarkan sebagian besar wilayah, yaitu kecamatan dataran rendah dan kecamatan dataran tinggi. Luas kecamatan bervariasi dengan tingkat kelerengan daerah yang bervariasi dari dataran rendah hingga dataran tinggi. Terdapat 9 kecamatan yang terletak di dataran rendah dan 9 kecamatan di dataran tinggi. Ibu kota Kabupaten Gowa adalah Sungguminasa, yang meliputi seluruh wilayah Kecamatan Somba Opu, sebagian Kecamatan Pallangga, dan 2 (dua) Kelurahan di wilayah Kecamatan Bontomarannu.

Dari 18 kecamatan yang terdapat di Kabupaten Gowa, terdapat 3 kecamatan luas, yaitu Kecamatan Parang Loe dengan luas 221,26 Km<sup>2</sup> atau 11,75% dari luas Kabupaten Gowa, Kecamatan Tombolo Pao dengan luas 251,82 km<sup>2</sup> atau 13,37% dari luas Kabupaten Gowa dan Kecamatan Biringbulu yang mempunyai luas 218,84 km<sup>2</sup> atau 11,26% dari luas Kabupaten Gowa secara keseluruhan. Berikut tabel mengenai luas daerah dan pembagian daerah administratif di Kabupaten Gowa.

Sensus Penduduk tahun 2020 mencatat penduduk Gowa pada bulan September 2020 sebanyak 785.836 jiwa. Sejak Indonesia menyelenggarakan Sensus Penduduk yang pertama pada tahun 1961, jumlah penduduk terus mengalami peningkatan. Hasil sensus penduduk tahun 2020 dibandingkan dengan sensus penduduk tahun 2010 memperlihatkan penambahan jumlah penduduk Gowa sebanyak 112.895 jiwa atau rata-rata sebanyak 11,3 ribu setiap tahun.<sup>60</sup>

Dengan luas daratan Gowa sebesar 1.883,33-kilometer persegi, kepadatan penduduk Gowa sebanyak 406 jiwa per kilometer persegi pada sensus penduduk tahun 2020. Angka ini lebih besar dari hasil sensus penduduk tahun 2000 yang

---

<sup>60</sup> <https://gowakab.bps.go.id/pressrelease/2021/05/21/73/hasil-sensus-penduduk-2020-wilayah-kabupaten-gowa.html>, akses 17 Juli 2021

mencatat kepadatan penduduk Gowa sebanyak 272 jiwa per kilometer persegi dan hasil sensus penduduk tahun 2010 yang mencapai 347 jiwa per kilometer persegi.<sup>61</sup>

Masyarakat Kabupaten Gowa, seperti halnya masyarakat Sulawesi Selatan pada umumnya termasuk kategori masyarakat homogeny, cirinya dapat dilihat dari berkembangnya sifat kegotong royongan dalam kehidupan bermasyarakat sehari-hari, terutama pada saat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang pelaksanaannya dilakukan secara bersama. Karakter budaya masyarakat Gowa cukup sarat mengingat latar belakang historisnya yang panjang sebagai bekas kerajaan terbesar di Sulawesi Selatan. Dominan mereka melaksanakannya dengan kegiatan seremonial yang bersifat ritual.

Untuk mendasari pembangunan Kabupaten Gowa untuk mewujudkan citacita yang ingin dicapai dalam perspektif jangka panjang sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah Kabupaten Gowa Tahun 2005-2025, yakni mencapai visi mewujudkan "Gowa Menjadi Andalan Sulawesi Selatan dan Seajar Daerah Termaju di Indonesia dalam Mensejahterahkan Masyarakat". Untuk mewujudkan visi di atas, telah ditetapkan misi:

1. Meningkatkan Daya Saing Daerah
2. Mendorong Kemandirian Pembangunan Yang Berkelanjutan

Berdasarkan Visi Kabupaten tersebut diatas, maka visi Bupati Gowa tahun 2005-2010 yaitu: "Terwujudnya Gowa Yang Handal Dalam Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat", dan Visi 2010-2015 yaitu "Terwujudnya Gowa Yang Handal Dalam Meningkatkan Kualitas Hidup Masyarakat dan Penyelenggaraan Pemerintah" yang juga memiliki filosofi pemerintahan dan masyarakat dan kemasyarakatan Kabupaten Gowa dalam menciptakan etos kerja adalah "Rewako Gowa", "Tiada Hari Tanpa Perubahan", dan "Lakukan Lebih Baik Dari Yang Orang Lain Pernah Lakukan". Ketiga filosofi tersebut memiliki makna

---

<sup>61</sup> Ibid.

sendiri secara terpisah, namun memiliki keterkaitan sangat erat dan tak terpisahkan antara satu dengan yang lainnya.<sup>62</sup>

Setiap daerah memiliki kepala daerah sebagai kepala pemerintahan di daerah. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang, dan kewajiban, serta larangan. Kepala daerah memiliki kewajiban untuk memberikan laporan kepada pemerintah pusat dan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD.<sup>63</sup> Secara kelembagaan, pemerintah daerah dapat berperan sebagai: Fasilitator dan Entrepreneurship. Peran pemerintah sebagai fasilitator melakukan dua kegiatan, yaitu: sebagai fasilitas antara stakeholder yang melakukan kerja sama secara informal dan membuat kesepakatan di antara kedua belah pihak. Sedangkan peran sebagai Entrepreneurship, Pemerintah daerah dapat melakukan dua kegiatan, sebagai berikut: Mengelola dan memobilisasi sumber daya yang dimiliki. Membentuk badan usaha bersama dengan beberapa daerah dan swasta dalam bentuk serta bidang tertentu.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> [https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa\\_online/ws\\_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM\\_1480391285BAB\\_6\\_Profil\\_Kabupaten\\_Gowa\\_ok.pdf](https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_1480391285BAB_6_Profil_Kabupaten_Gowa_ok.pdf), akses 17 Juli 2021.

<sup>63</sup> Mas Roro dan Lilik Ekowati, *Kemitraan dalam Otonomi Daerah*. Inteligensia Media: Malang; 2017

<sup>64</sup> Serafica Gischa "Peran Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah" dalam <https://www.kompas.com/skola/read/2020/09/08/190000169/peran-pemerintah-daerah-dalam-otonomi-daerah?page=all>, akses, 13 Juli 2021.

# BAB

# 4

## PELAKSANAAN FUNGSI PEMDA DALAM PENANGANAN PANDEMI COVID-19

### A. Regulasi

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).<sup>65</sup>

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

---

65 <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/upaya-dan-kebijakan-pemerintah-indonesia-menangani-pandemi-covid-19>, diakses, 15 Juli 2021.

pengecahan 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.

#### **1. Kabupaten Kolaka Utara**

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.<sup>66</sup>

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. Meskipun di tengah masyarakat terdapat juga elemen warga yang tidak memberi respon baik terhadap upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah

---

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

dalam penanggulangan wabah global, pandemi covid-19. Hal ini disebabkan informasi-infomasi 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,<sup>67</sup> 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 hoax 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,<sup>68</sup> terkait respon masyarakat terhadap peraturan Rumah Sakit Daerah H.M. Djafar yang menjadi Rumah Sakit Rujukan penangan covid-19 di Kab. Kolaka Utara, berikut:

“.... Respon masyarakat terhadap peraturan yang dikeluarkan terkait penangan 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

---

<sup>67</sup> Hasil Wawancara dengan Syarif Nur tanggal 12 Juni 2021 di Konawe, Ketua Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara.

<sup>68</sup> Wawancara dengan Seniman Syamsu tanggal 10 Juni 2021 di Konawe, Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara.

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 semenjak 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 penangan 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. 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 di tangani di RS. H.M. Djafar Kolaka Utara cukup bervariasi. Sebagaimana disampaikan oleh Seniman Syamsu:

“...Di awal-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.<sup>69</sup>

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”.<sup>70</sup>

Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) merupakan kebijakan yang dipilih dalam merespon adanya Kedaruratan Kesehatan. 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.

Upaya tindak lanjut dari kebijakan Pemerintah Pusat yang telah diterbitkan dalam hal percepatan pencegahan dan

---

<sup>69</sup> Wawancara dengan Seniman Syamsu, Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara, tanggal 14 Juli 2021.

<sup>70</sup> Wawancara dengan Suhirman, Ketua Satgas Covid-19 di RSUD Syekh Yusuf Kab. Gowa, tanggal 21 Juni 2021.

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.<sup>71</sup>

Terkait pelanggaran protokol Kesehatan, Pemerintah daerah mengeluarkan Peraturan Bupati No 25 Tahun 2020 tentang wajib masker untuk seluruh Masyarakat Kolaka Utara, Pasalnya bagi yang melanggar Peraturan tersebut dikenakan denda mulai Rp.50.000 sampai Rp.1.000.000. sanksi yang diberikan untuk perorang yakni Rp.50.000 namun bagi pelaku usaha/Instansi yang melanggar dikenakan sanksi Rp. 1.000.000,- Per orang itu Rp.50.000, kalau pelaku usaha itu Rp.1.000.000,- jadi seperti pusat pemeberlanjaan, warung makan dan Istansi wajib menerapkan wajib masker bagi pengunjungnya. Sebagai langkah prepentif pemerintah telah melakukan kegiatan sosialisasi selama sepekan lamanya dan dilaksanakan serentak di wilayah kolaka utara dari Kabupaten, Kecamatan hingga desa. di dalam kegiatan sosialisasi tersebut Tim Gugus Covid-19 Kab. Kolaka Utara juga membagikan 3000 Masker gratis kepada warga.<sup>72</sup>

## 2. Kabupaten Gowa

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 penangan pandemi covid-19 di Kab. Gowa. Mengingat prosentase jumlah penduduk Kab. Gowa yang cukup besar bahkan mendekati jumlah penduduk di Kota Makassar, dan sebagian

---

<sup>71</sup> Wawancara dengan Andi Setiawan, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPPD) Kab. Kolaka Utara

<sup>72</sup> <https://berita.kolutkab.go.id/tidak-pakai-masker-denda-hingga-satu-juta-menanti-warga-kolaka-utara/>

besar warga yang tinggal di wilayah Kab. Gowa lebih banyak bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup di luar wilayah Kab. Gowa, seperti di Kota Makassar, Kab. Maros dan sekitarnya.<sup>73</sup> 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 Pemda Kab. Gowa juga mengeluarkan peraturan daerah No. 20 Tahun 2020 tentang Wajib Makser dan Penerapan Protokol Kesehatan. Sebagai tindak lanjut dari perda tersebut, Pemda Kab. Gowa kemudian mengeluarkan Peraturan No. 48 Tahun 2020 sebagai penjabaran teknis dari Perda No. 2 Tahun 2020. Di dalam Perda ini sudah dijelaskan tentang denda bagi pelanggaran protokol kesehatan”<sup>74</sup>

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

---

<sup>73</sup> Wawancara dengan Mahmuddin, Kepala Bagian Biro Hukum Kab. Gowa.

<sup>74</sup> Wawancara dengan Mahmuddin, Kepala Bagian Biro Hukum Kabupaten Gowa, tanggal 17 Juni 2021.

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 4. Regulasi Penangan Covid-19 di Kab. Gowa**

No	Nama Regulasi	Nomor	Perihal
1	Surat Edaran Bupati Gowa	800/372/BKPS DM	Penyesuaian system 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/DKG W/III/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 Corona virus Disease 2019 di Kabupaten Gowa

5	Peraturan Bupati Gowa	25 Tahun 2020	Kewajiban Menggunakan Masker dalam pencegahan penyebaran Corona virus 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.

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, yaitu:

- a. Bab I, Ketentuan Umum
- b. Bab II, Maksud dan Tujuan
- c. Bab III, Asas
- d. Bab IV, Ruang Lingkup
- e. Bab V, Tanggung Jawab dan Upaya Pencegahan dan Penanganan Corona Virus Disease 2019
- f. Bab VI, Kewajiban Penggunaan Masker

- g. Bab VII, Protokol Kesehatan Penanganan Corona Virus Disease 2019
- h. Bab VIII, Kewajiban Pemerintah Daerah dan Masyarakat
- i. Bab IX, Sumber Daya Penanganan Covid-19
- j. Bab X, Pembinaan, Pengawasan, Pelaporan dan Pengendalian
- k. Bab XI, Koordinasi
- l. Bab XII, Sanksi Administrasi
- m. Bab XIII, Ketentuan Penutup

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. Pelanggaran tas peraturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ini akan dikenakan Sanksi Administratif yang dikeluarkan oleh Pemda Gowa pada pasal 31 sebagai berikut:

- 1) Setiap orang dan/atau badan yang melakukan pelanggaran terhadap pelaksanaan PSBB dikenakan sanksi administrative berupa:
  - a) Teguran lisan
  - b) Peringatan tertulis
  - c) Penyitaan paksa sementara terhadap barang atau alat yang berpotensi menimbulkan pelanggaran
  - d) Penghentian dan/atau pembubaran paksa sementara kegiatan.
  - e) Pembekuan izin
  - f) Pencabutan izin
- 2) Pengenaan sanksi administrative sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara tidak berurutan;

- 3) Pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan instansi lainnya sesuai kewenangan masing-masing.

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,-.<sup>75</sup>

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

---

<sup>75</sup> Data Badan Keuangan Daerah Kab. Gowa Tahun 2020.

Gowa. Indikator capaian penanganan dan pengendalian covid-19 di Kab. Gowa di tampilkan pada tabel berikut:

**Tabel 5. Indikator capaian penanganan 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 penanganan pandemi covid-19	Ada	Ada
4	Pembentukan satuan tugas penanganan covid-19	Ada	Ada
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% Nasional	1,9% Kab. Gowa
9	Sosialisasi dan edukasi masyarakat terkait pandemi covid-19 (gejala, cara penularan, cara pencegahan)	Ada	Ada
10	Kampanye kepada Masyarakat terkait Pelaksanaan Protokol Kesehatan 3M (mencuci 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: Dinas Kesehatan Kab. Gowa, 2021.

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. Warga yang banyak terkonfirmasi positif adalah warga yang berdomisili dekat dari Kota Makassar, seperti di Kecamatan: Somba Opu, Barombong, Pallangga. Sedangkan yang di daerah ketinggian hampir tidak ada yang terkonfirmasi positif covid.<sup>76</sup> Selain capaian target yang telah teralisasi diatas, berbagai inovasi lain yang menunjang penanggulangan

<sup>76</sup> Wawancara dengan Mahmuddin, Kepala Bagian Biro Hukum Kabupaten Gowa, tanggal 17 Juni 2021.

pandemi covid-19 di Kab. Gowa juga telah dilakukan, inovasi-inovasi yang dimaksud diantaranya adalah;

- 1) Penyediaan 1.700 Rapid Test gratis bagi warga yang beraktifitas di Kota Makassar;
- 2) Disinfeksi massal secara serentak di wilayah Kab. Gowa;
- 3) Tes swab gratis bagi perempuan dalam rangka peringatan hari Ibu tahun 2020;
- 4) Gerakan sejuta masker;
- 5) Pembentukan kampung Rewako dalam memutus rantai penyebaran Covid-19 di tingkat kelurahan dan desa.

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.

Regulasi selanjutnya yang perlu dicermati yakni Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020. PP No. 21 Tahun 2020 merupakan bentuk aturan yang didelegasikan oleh UU No. 6 Tahun 2018, tepatnya pada Pasal 10 ayat 4. Dengan ini, seharusnya sifat Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 berperan sebagai peraturan pelaksanaan terkait segala kebijakan yang akan dilaksanakan, guna menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar. Tetapi jika kita mencermati lebih jauh terhadap Pasal 4 PP No. 21 Tahun 2018, dijelaskan bahwa: Pasal 4 ayat: (1) Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi:

- 1) Peliburan sekolah dan tempat kerja;
- 2) Pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau
- 3) Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.

(2) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b harus tetap mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk. (3) Pembatasan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan dengan memperhatikan pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.

Kalimat pada Pasal 54 ayat (1) benar-benar persis seperti pada Pasal 59 UU No. 6 Tahun 2018. Padahal pada hakikatnya peraturan pemerintah memiliki peran untuk menjelaskan pelaksanaan atas aturan undang-undang yang mendelegasikannya. Namun, hal ini belum terlihat dalam PP No. 21 Tahun 2020, tepatnya pada Pasal 4 ayat (1) menjelaskan adanya peliburan dalam rangka mengantisipasi penularan Covid-19, padahal pada kenyataannya sekolah maupun tempat kerja tidak diliburkan, melainkan belajar dari jarak jauh untuk sekolah, dan untuk sebagian tempat kerja memberlakukan work from home (WFH). Maka, ketentuan tersebut tidaklah tepat, meskipun dalam ayat (2) terdapat keterangan lebih lanjut terkait Pasal 4 ayat (1). Namun, tetap saja ketentuan dalam ayat (2) dan ayat (3) tidaklah mengandung mengenai mekanisme pelaksanaan Pasal 4 ayat (1) secara praktis.

Hal tersebut menunjukkan 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 di terbitkan.

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 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.<sup>77</sup>

Dengan melihat pernyataan diatas, maka 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

---

<sup>77</sup> Hasil Wawancara dengan Syarif Nur, Ketua Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara.

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 hoax terkait pandemi covid-19 serta ajakan vaksinasi secara massal yang masih dalam proses pemaksimalan.

Mencermati regulasi-regulasi yang terbitkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah yang menjadi lokasi penelitian yaitu: Kabupaten Konawe Utara dan Kabupaten Gowa, menunjukkan bahwa tiap tingkatan Pemerintah mulai dari Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah telah melakukan fungsi pemerintahan yang baik meskipun masih terdapat berbagai kekurangan di dalam peraktiknya di masyarakat, namun fungsi-fungsi tersebut telah sesuai dengan Undang-undang yang menjadi rujukan semua regulasi peraturan terkait penanggulangan wabah penyakit, meliputi:

- 1) Penyelidikan epidemiologis;
- 2) Pemeriksaan, pengobatan, perawatan, dan isolasi penderita, termasuk karantina;
- 3) Pencegahan dan pengebalan;
- 4) Pemusnahan penyebab penyakit;
- 5) Penanganan jenazah akibat wabah;
- 6) Penyuluhan kepada masyarakat;
- 7) Upaya penanggulangan lainnya.<sup>78</sup>

## **B. Sosialisasi**

Upaya-upaya yang dilakukan oleh Kedua Pemda Kab. Kolaka Utara di Provinsi Sulawesi Tenggara, dan Pemda Kab. Gowa di Provinsi Sulawesi Selatan dalam penanganan covid-19 telah terurai dalam uraian tugas satgas pananggulangan covid di masing-masing pemda. Sudah cukup banyak yang telah dilakukan, dan terintegrasi dengan semua SKPD di Kedua Kabupaten, diantaranya: kegiatan penyuluhan; sosialisasi,

---

<sup>78</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.

pembagian masker, *physical-distancing*, penegakan protokol kesehatan, kampanye memakai masker, kampanye mencuci tangan, dan menganjurkan masyarakat mengikuti vaksinasi.

Bahkan tim satgas di Kolaka Utara, telah melakukan operasi yustisi terhadap penegakan protokol kesehatan, melakukan razia bagi warga yang keluar rumah tanpa masker, dan tempat keramaian yang tidak menerapkan protokol kesehatan. Tim Satgas juga sudah berkordinasi dengan dinas Kesehatan dalam melakukan treading terhadap pasien yang terkonfirmasi positif covid-19, menyediakan ruang perawatan, dan perlengkapan APD bagi tenaga medis, bahkan saat ini di Kolaka Utara sudah tersedia fasilitas alat deteksi covid PCR yang dapat digunakan secara akurat.

Sedangkan di Kab. Gowa, fasilitas dan sarana kesehatan terkait penanganan pandemi covid-19 lebih tersedia dan lebih memadai. Tentunya tidak bisa dipungkiri bahwa Kab. Gowa di Sulawesi Selatan lebih diuntungkan dengan ketersediaan semua sarana penunjang yang belum dimiliki oleh kabupaten lain, termasuk Kab. Kolaka Utara. Selain itu, secara geografis Kab. Gowa lebih dekat dari Kota Makassar, sebagai kota terbesar di wilayah Indonesia bagian timur dengan sarana prasarana kesehatan yang sangat memadai. Hal ini menunjukkan bahwa faktor sarana dan prasarana sangat penting, dan berperan besar terhadap pelaksanaan regulasi atau peraturan di suatu masyarakat.<sup>79</sup>

Namun demikian, jika ditinjau sejak kasus virus corona covid-19 muncul di Wuhan, Tiongkok, Pemerintah Pusat tidak mendeklarasikan apapun kepada khalayak ramai. Tetapi jika kita melirik kepada para pemimpin daerah, ternyata mereka terlihat lebih sigap dalam menghadapi kasus Covid-19. Hal ini juga dibuktikan oleh salah satu kabupaten yang terdapat di Sumatera Selatan, yang membentuk tim khusus untuk

---

<sup>79</sup> Soerjono Soekanto, 2007. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

mengantisipasi penyebaran virus corona sejak mengetahui adanya virus corona/Sars-Cov-2 di Wuhan, Tiongkok.<sup>80</sup>

Demikian juga ditunjukkan oleh Anies Baswedan, Gubernur DKI Jakarta, yang sejak awal telah memonitor perkembangan kasus Covid-19, dengan mengadakan rapat tertutup pada 29 Januari 2020 dengan mengundang pihak imigrasi dan Badan Intelijen Negara untuk berdiskusi mengenai ancaman kasus Covid-19. Hal ini bertujuan agar DKI Jakarta dapat memantau secara jelas adanya WNI ataupun WNA yang baru datang dari luar negeri, dan dengan segera menyiapkan segala kemungkinan terburuk yang akan terjadi untuk mewaspadaikan ada tidaknya masyarakat yang menduduki wilayah DKI Jakarta saat ini yang tergolong kedalam ODP (orang dalam pemantauan).<sup>81</sup>

Tindakan kedua Pemerintah Daerah diatas guna menyikapi kasus Covid-19 dirasa menunjukkan adanya kesiapan lebih dini dibandingkan dengan Pemerintah Pusat yang hanya menganjurkan kepada masyarakatnya untuk menjaga kesehatan dan kebersihan. Bahkan ketika sudah terdeteksi adanya dua orang yang positif terkena Covid-19, Pemerintah Pusat hanya menganjurkan pengurangan aktivitas di luar rumah tanpa mengeluarkan kebijakan apapun, bahkan identitas yang perlu diketahui masyarakat pun dirahasiakan. Padahal, menurut Pasal 10 ayat 1 UU No. 14 Tahun 2018 tentang Keterbukaan Informasi Publik, tertuang bahwa "Badan Publik Wajib mengumumkan secara serta merta suatu informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum".<sup>9</sup>

Adanya monopoli informasi terkait penanganan pandemi covid-19 oleh Pemerintah Pusat terbukti dengan kasus kematian

---

<sup>80</sup> <https://sumeks.co/pemda-bentuk-timsus-pencegahan-virus-corona/>, diakses 13 Juli 2021.

<sup>81</sup> Salsabiila Tiara Aulia, "Diskursus Penanganan Covid-19 oleh Pemerintah Pusat dan Daerah: Efektifkah Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Diterapkan?" dalam <https://fh.unpad.ac.id/diskursus-penanganan-covid-19-oleh-pemerintah-pusat-dan-daerah-efektifkah-kebijakan-pembatasan-sosial-berskala-besar-psbb-diterapkan/>, diakses 9 Juli 2021.

pasien corona ke 25. Ketika diminta klarifikasi kepada Pemerintah Daerah, mereka menjelaskan bahwa mereka tidak mengetahui bahwa pasien tersebut meninggal disebabkan oleh Covid-19. Namun, ketika diklarifikasi kepada Menteri Kesehatan baru dijelaskan bahwa pasien tersebut meninggal disebabkan karena terinfeksi virus corona/Sars-Cov-2.<sup>82</sup> Dari sini tampak bahwa Pemerintah Daerah terlihat lebih serius menanggapi hal ini dibandingkan dengan Pemerintah Pusat. Hal ini dibuktikan dengan pendeklarasian status siaga oleh masing-masing kota yang berarti wilayah tersebut bersiap untuk menghadapi keadaan darurat bencana. Landasan hukum dari status siaga dalam keadaan darurat bencana terdapat dalam UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Kebijakan yang cukup masif yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah, salah satunya kebijakan lockdown yang diterapkan oleh Kota di Papua, Kota Tegal, Kota Solo, dan wilayah desa lainnya. Sedangkan pemerintah pusat hanya menghimbau masyarakat untuk melakukan "*social distancing*." Menurut Dr. Steven Goundor, MD selaku Dokter Spesialis penyakit menular mengungkapkan bahwa *social-distancing* atau *physical-distancing* merupakan himbauan yang menginstruksikan kepada masyarakat untuk menghindari diri dari adanya kerumunan.<sup>83</sup> Sedangkan, istilah *lockdown* merupakan pengawasan ketat di seluruh wilayah negara.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Alfian Putra Abdi, dan Rio Apinino, "Memunggungi Pemda, Pemerintah Pusat Monopoli Penanganan Corona", <https://tirto.id/memunggungi-pemda-pemerintah-pusat-monopoli-penanganan-corona-eEZm>, diakses 10 Juli 2021.

<sup>83</sup> Dipna Videlia Putsanra, "Apa Itu Social Distancing dan Karantina Diri untuk Cegah Corona", <https://tirto.id/apa-itu-social-distancing-dan-karantina-diri-untuk-cegah-corona-eFr9>, diakses Juli 2021.

<sup>84</sup> Salsabiila Tiara Aulia, "Diskursus Penanganan Covid-19 oleh Pemerintah Pusat dan Daerah: Efektifkah Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Diterapkan?" dalam <https://fh.unpad.ac.id/diskursus-penanganan-covid-19-oleh-pemerintah-pusat-dan-daerah-efektifkah-kebijakan-pembatasan-sosial-berskala-besar-psbb-diterapkan/>, diakses 9 Juli 2021

Paradigma hukum di Indonesia, memandang bahwa *social distancing* maupun *lockdown* semestinya berlandaskan pada UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Undang-undang Keekarantinaan Kesehatan merupakan upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Pemberlakuan *social distancing* maupun *lockdown* sebenarnya merupakan upaya dari adanya Kedaruratan Kesehatan. Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.<sup>85</sup> Di dalam UU No. 6 Tahun 2018 respon dari keadaan darurat kesehatan diantaranya karantina rumah, karantina rumah sakit, karantina wilayah yang digagas oleh Presiden adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar.

Wilayah Kab. Kolaka Utara relatif kecil bila diukur dengan standar jumlah penduduknya yang tidak berbanding dengan penduduk kabupaten di Pulau Jawa. Meskipun demikian, Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa sudah cukup sigap dalam menangani pandemi covid-19 sejak awal terdeteksinya pasien positif di tahun 2020 hingga saat ini di tahun 2021. Kenyataan ini dapat dibuktikan dengan data-data penelitian yang diperoleh bahwa dalam penanganan pandemi covid-19 di Kolaka Utara dan Kab. Gowa. Masing-masing pemerintah Daerah telah mengeluarkan berbagai peraturan daerah dan bermacam layanan pasien covid-19 di Rumah Sakit Daerah.

---

<sup>85</sup> CNN Indonesia, "Membedah Kebijakan Lockdown di Negara Lain Hadapi Corona", dalam <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200318143711-134-484541/membedah-kebijakan-lockdown-di-negara-lain-hadapi-corona/2>, diakses Juli 2021.

"... Rumah Sakit Daerah Kolaka Utara telah melaksanakan tugas dan fungsi dalam penanganan covid-19 menjadi Rumah Sakit Rujukan dalam penanganan covid-19 di Kolaka Utara. Dalam melaksanakan fungsi rujukan, Rumah Sakit Kolaka Utara memberikan layanan dengan membiasakan kenormalan baru seperti memberikan layanan ke pasien covid dan non-covid dengan skrining, triase, dan tata laksana kasus. Kedua, melakukan antisipasi terhadap penularan kepada tenaga Kesehatan dengan menerapkan prosedur pencegahan dan pengendalian infeksi, menerapkan Kesehatan dan keselamatan kerja dan pemenuhan alat pelindung diri (APD). Selanjutnya melakukan pencegahan covid-19 dengan menggunakan masker bagi petugas, pengunjung dan pasien, menjaga jarak aman, rajin mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir selama 40 detik. Yang lain menyediakan fasilitas layanan untuk pasien covid-19 yang terintegrasi dengan tim satgas covid-19 di Kab. Kolaka Utara".<sup>86</sup>

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 di suatu 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 epidemiologis 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

---

<sup>86</sup> Wawancara Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kolaka Utara.

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, ataupun diterima oleh Menteri Kesehatan.

Maka 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.

Relevansi fungsi-fungsi pemerintah dalam penanganan pandemi covid-19 dapat dilihat dari uraian tentang etika pemerintahan, berupa: Pertama, *residue caring* yang berarti peduli, bersedia mengurus dan ikut merasa bertanggungjawab terhadap permasalahan yang belum teratasi dengan baik. Seperti kejadian luar biasa yang disebabkan bencana alam. Serta, hal-hal yang berbahaya bagi kemanusiaan, bagi persatuan dan kesatuan bangsa dan Negara, serta umat manusia. Maka dalam hal ini pemerintah tidak boleh abai. Kedua, *turbulence serving*, yang bermakna berdiri di depan dalam menghadapi dan mengantisipasi kejadian yang membahayakan masyarakat. Misalnya dalam situasi, bencana alam, kerusuhan, resesi

ekonomi dan semacamnya yang bisa menggoncang atau membahayakan kehidupan masyarakat. Dalam hal ini, aparat pemerintahan harus berada di garda terdepan dalam pelayanan perlindungan warga negara. Oleh sebab itu, fungsi “protection” oleh pemerintah di saat situasi melawan pandemi covid-19 saat ini menjadi sangat penting.

Berdasarkan temuan penelitian serta uraian pembahasan yang telah dilakukan menunjukkan bahwa bentuk fungsi-fungsi pemerintah yang telah dilakukan oleh kedua Pemerintah Daerah; Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa dapat dipetakan di dalam tabel berikut:

**Tabel 6. Capaian bentuk dan fungsi Pemda Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa di dalam Penangan Pandemi Covid-19**

Bentuk Fungsi Pemerintah	Kab. Kolut	Kab. Gowa	Kode
Pembuatan regulasi	√	√	Regulation
Refokusing Anggaran	√	√	Development
Bantuan dana untuk UMKM	X	√	Empowerment
Layanan Kesehatan	√	√	Services provision
Bantuan sosial	X	√	Protection

Sumber: Olah Data Penelitian, 2021.

Bentuk-bentuk fungsi pemerintahan dalam penanganan pandemi covid-19 berupa pembuatan payung regulasi yang melindungi kelompok rentan dan beresiko atas wabah pandemi. Pembangunan yang berpihak kepada perlindungan warga negara yang terdampak oleh bencana. Pemberdayaan kepada korban terdampak oleh bencana yang memerlukan perlindungan. Serta, pelayanan yang prima dan non

diskriminatif terhadap warga negara dalam hal menangani pandemi covid-19.<sup>87</sup>

### C. Faktor yang Mempengaruhi Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pemda dalam Penanganan Pandemi Covid-19

#### 1. Faktor Sumber Daya Manusia

Pemerintah daerah berperan penting di dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi pemerintahan. Fungsi utama pemerintah menekankan tiga aspek, yaitu: fungsi pengaturan, fungsi pelayanan dan fungsi pemberdayaan. Ketiga aspek fungsi tersebut adalah tugas pemerintahan yang berfungsi untuk kepentingan umum (*public service*). Ketiga aspek fungsi pemerintahan ini tidak dapat berjalan dengan baik bila distribusi urusan pemerintah tersentralisasi pada pemerintah pusat.<sup>88</sup>

Terkait penanganan pandemi covid-19, pemerintah Kolaka Utara telah menunjukkan fungsi pemerintahan daerah sebagai agen pemerintah pusat di dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintah pusat dalam penanganan pandemi covid-19 di daerah. Di dalam pelaksanaan penanganan covid-19 di Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa, Pemerintah Daerah telah melakukan langkah-langkah strategis guna mempercepat pencegahan penularan dan penanganan pasien terkonfirmasi terpapar covid-19.<sup>89</sup> Pemerintah Daerah telah memberdayakan semua elemen Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki dalam membentuk tim satuan tugas dengan melibatkan elemen masyarakat, organisasi kepemudaan, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial Keagamaan, Tokoh

---

<sup>87</sup> <https://mediaindonesia.com/opini/300361/implementasi-fungsi-perlindungan-pemerintah-dalam-kasus-covid-19>, akses 29 September 2021.

<sup>88</sup> Thahir, B. (2019). *Paradigma Dan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jurnal Media Birokrasi, 175-185.

<sup>89</sup> Wawancara dengan Andi Setiawan, Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPPD) Kab. Kolaka Utara, tanggal 14 Juli 2021.

Agama, Tokoh Masyarakat, TNI/Polri dan Semua Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD).<sup>90</sup>

Dalam berbagai keterbatasan, dukungan kinerja SDM pemerintah daerah dalam menyikapi pandemi covid-19 di Kab. Kolaka Utara cukup sigap, dan secara umum masyarakat di Kab. Kolaka Utara juga cukup mendukung terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan cukup perhatian terhadap penanganan covid-19. Hal ini sebagaimana data hasil wawancara berikut:

Respon masyarakat kita masih berpariatif, ada juga yang tunduk dan patuh terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolaka Utara dalam penanganan covid-19, namun ada juga yang masih perlu pengawasan dan pembinaan ataupun pemberian punishment atau sanksi terhadap pelanggar peraturan yang di keluarkan terkait penanganan covid-19. Tapi secara umum, masyarakat di Kolaka Utara merespon secara baik terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolaka Utara dalam penanganan covid-19 di Kolaka Utara. Seperti larangan melakukan shalat idul fitri di Masjid, secara umum 80% Masjid-masjid di tutup dan masyarakat melakukan shalat idul fitri di rumah.<sup>91</sup>

Meskipun dalam pelaksanaan penanganan pandemi covid-19 di wilayah Kab. Kolaka Utara, tidak semua peraturan dan regulasi yang ada dapat terlaksana dengan baik, berbagai hambatan-hambatan juga muncul di masyarakat, seperti pada awal pandemi muncul, keterbatasan Sumber Daya Manusia di Pemda yang mumpuni dalam menganalisa terhadap wabah pandemi, juga keterbatasan Sumber Daya Manusia tenaga Kesehatan yang dapat melayani disebabkan jumlah personil dan fasilitas kesehatan dasar bagi tenaga medis seperti Alat

---

<sup>90</sup> Wawancara dengan Mahmuddin, Kepala Bagian Biro Hukum Kabupaten Gowa, tanggal 17 Juni 2021.

<sup>91</sup> Hasil Wawancara dengan dr. Syarif Nur, M.Kes, Ketua Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara, tanggal 14 Juli 2021.

Pelindung Diri (APD) yang belum memadai sampai pengetahuan masyarakat tentang pandemi covid-19 yang sangat minim, sehingga masyarakat dengan mudah di giring oleh berita dan informasi bohong terkait pandemi covid-19.

Dalam penanganan pandemi covid-19 di Indoensia, sinergitas hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sangat diperlukan, bahkan menjadi prasyarat utama dalam penanggulangan dan percepatan penanganan pandemi yang sudah sangat massif dan mengawatirkan. Langkah-langkah yang telah diambil oleh Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa menunjukkan bahwa fungsi pemerintah daerah di walayah tersebut telah berjalan baik, meskipun dalam hal penangan pandemi covid-19 di Kedua Wilayah tersebut masih banyak hambatan yang perlu dihadapi oleh Tim Satgas Covid-19. Seperti keterbatasan sumber daya manusia yang mumpuni di Pemerintahan Daerah begitu pula keterbatasan personil SDM di bidang kesehatan.

## 2. Faktor Sarana dan Prasarana

Implikasi logis dari berlakunya kebijakan desentralisasi, kewenangan dari urusan pemerintah daerah (khususnya kabupaten/kota) semakin luas, sedangkan kewenangan dari urusan pemerintah pusat semakin mengecil. Untuk mencari keseimbangan itulah, pemerintah pusat seringkali memainkan peran dalam siklus kebijakan pembangunan melalui fungsi dekonsentrasi. Hal ini bertujuan agar daerah yang menyelenggarakan fungsi desentralisasi tidak memiliki ego berlebihan dalam memikirkan daerahnya sendiri. Disinilah upaya untuk menjaga harmonisasi dan sinergitas antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan menjadi penting.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Sri Nur Hari Susanto, *Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan*, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 2 Issue 4, November 2019, hlm.636.

Model hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Clarke dan Stewart dapat dibagi menjadi tiga model yaitu model relatif, model agensi dan model interaksi. Pertama, *The Relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan pada pemerintah daerah dan pada saat yang sama tidak mengingkari realitas negara bangsa. Penekanannya adalah memberikan kebebasan bertindak pada pemerintah daerah dalam rangka kerja kekuasaan/ tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. Kedua, *The Agency Model*. Model ini menempatkan pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusat. Karenanya, pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini, pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. Ketiga, *The Interaction model*, merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>93</sup>

Dari sekian model hubungan pusat dan daerah yang disampaikan sejumlah teori di atas, hal yang menentukan adalah bagaimana pengaturannya pada hukum positif sebuah negara. Dalam hal ini, luas sempitnya urusan-urusan yang diserahkan kepada pemerintahan daerah sangat ditentukan pembagian urusan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang khusus mengenai Pemerintahan Daerah.

Untuk Indonesia, pengaturan itu kini tertuang dalam dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

---

<sup>93</sup> Wijayanti, S. N. (2016). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*. *Jurnal Media Hukum*, 23(2), 186-199.

Pemerintahan Daerah (UU No 23 Tahun 2014) sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No 32 Tahun 2004). UU No 23 Tahun 2014 juga telah mengalami perubahan hingga kedua kali, yakni ketika pada 18 Maret 2015 Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>94</sup>

UU No 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan menjadi tiga urusan yakni: (a) Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat; (b) urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota; (c) urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Pelaksananya dapat dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota di wilayahnya masing-masing. Pembagian tiga urusan ini menimbulkan hubungan yang baru antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hubungan baru ini menyangkut adanya skala prioritas urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan, termasuk kontrol oleh pemerintah pusat. Dalam hal ini, pembagian kewenangan itu dikontrol dengan menerapkan norma, prosedur, dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan; dan pemerintah pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>95</sup>

Berbagai regulasi dan peraturan terkait penanganan pandemi covid-19 telah dikeluarkan, namun dalam

---

<sup>94</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 156

<sup>95</sup> Ariyanto, B. (2020). *Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19*. Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, 8(2), 37-57.

pemberlakuan regulasi di dalam mempercepat penanganan pandemi tersebut, mulai dari pencegahan dan penanganan pasien di rumah sakit terkadang lamban disebabkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana kesehatan dan juga keterbatasan wewenang bagi pemerintah daerah dalam melakukan tindakan, sebab secara garis besar penanganan covid-19 di daerah harus tunduk dan selalu mengikuti regulasi yang diterbitkan dari pemerintah pusat. Sehingga posisi pemerintah daerah lebih banyak bertindak sebagai agen pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintah pusat di daerah.

Penelitian lapangan yang telah dilakukan menunjukkan faktor sarana dan prasarana banyak mempengaruhi efektifitas pelaksanaan fungsi Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa dalam penanganan pandemi covid-19.

Keterbatasan sarana dan prasarana kesehatan yang belum memadai terungkap dalam penelitian, seperti ketersediaan ruangan yang bertekanan negatif bagi tempat isolasi pasien covid-19, ventilator yang terbatas, kebutuhan akan ruang ICU khusus untuk pasien covid-19.<sup>96</sup>

Selain itu minimnya literasi teknologi informasi di masyarakat menjadi hambatan sosial tersendiri di dalam penanganan pandemi covid-19 di daerah. Hal tersebut juga menjadi sumber permasalahan nasional tersendiri dalam penanganan covid-19 di Indonesia, seperti penyebaran informasi yang tidak mendidik dan berita hoax yang sangat meresahkan di tengah masyarakat.<sup>97</sup>

Sebagaimana penuturan dr. Seniman Syamsu Sp.PD, Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara:

---

<sup>96</sup> Hasil Wawancara dengan dr. Syarif Nur, M.Kes, *Ketua Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara*, tanggal 14 Juli 2021.

<sup>97</sup> Wawancara dengan Mahmuddin, Kepala Bagian Biro Hukum Kabupaten Gowa, tanggal 17 Juni 2021.

“...pada awal-awal pandemi covid-19 yang menjadi keluhan di Rumah Sakit adalah alat perlindungan diri (APD) yang masih sangat kurang, sehingga di awal-awal itu, APD kami adakan sendiri dan bersifat darurat. Apalagi ruangan yang kami gunakan ruang isolasi belum cukup memadai. Ketika itu, fasilitas pendukung untuk pasien yang berat itu belum ada. Nanti beberapa bulan berikutnya baru kita adakan alat medis (HFNC) yang bisa membantu dalam penanganan covid-19 sebanyak 6 buah.”

“... pada pasien sendiri, yang menjadi keluhan adalah ruang isolasi yang belum bagus, ruang-ruang yang digunakan isolasi masih terpisah-pisah, hal ini menyebabkan kesulitan bagi pasien dalam menghubungi petugas rumah sakit. Kemudian kami kembangkan pelayanan dengan komunikasi telepon, karena di rumah sakit ini kita belum punya media komunikasi antar pasien dengan petugas jaga.”<sup>98</sup>

Keterbatasan sarana dan prasarana yang memadai tidak luput dari substansi regulasi hukum<sup>99</sup> yang mengatur antara peran Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dalam penanganan covid-19 yang cenderung terjadi tarik menarik kewenangan dan fungsi pemerintahan. Berikut beberapa analisa peneliti terhadap substansi hukum terkait penanganan pandemi covid-19 di Kolaka Utara:

---

<sup>98</sup> Hasil Wawancara dengan dr. Seniman Syamsu Sp.PD, *Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara*, tanggal 14 Juli 2021.

<sup>99</sup> Soerjono Soekanto, 2007. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Peraturan Penanganan Pandemi Covid-19 di Kab. Kolaka Utara dan di Kab. Gowa	Konten Peraturan	Sifat Kewenangan
UU No. 4 Tahun 1984	Pemerintah Daerah berkewajiban melakukan tindakan penanggulangan untuk mencegah penyakit menular	Hirarkis ( <i>the relative autonomy model</i> )
UU No. 6 Tahun 2018	UU ini memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat dalam menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat, Karantina Wilayah. Regulasi ini membatasi kewenangan pemerintah daerah dalam melakukan Kekarantinaan Kesehatan	Peraturan ini menempatkan Pemerintah Daerah sebagai agen Pemerintah Pusat ( <i>the agency model</i> ).
Perppu No. 1 Tahun 2020	Peraturan ini memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk merevisi APBD untuk penanganan Pandemi Covid-19	Peraturan ini menempatkan Pemerintah Daerah sebagai agen Pemerintah Pusat ( <i>the agency model</i> ).
PP No. 21 Tahun 2020	Peraturan ini tidak memberi ruang yang bebas bagi pemerintah	Peraturan ini menempatkan Pemerintah Daerah

	daerah dalam mengeluarkan Perda terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Pemda hanya dapat mengusulkan PSBB ke Pemerintah Pusat. Hal ini menjadi jelas, sebab peraturan ini tidak menjadikan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagai konsideran.	sebagai agen Pemerintah Pusat ( <i>the agency model</i> ).
Permendagri No. 20 Tahun 2020	Peraturan ini memberi otonomi ke Pemerintah Daerah untuk mengelola pengeluaran yang tidak tersedia di APBD ke dalam anggaran belanja yang tidak terduga	Peraturan ini memberikan otonomi pengelolaan anggaran bagi Pemerintah Daerah ( <i>The Relative Autonomy Model</i> ).
Permenkes No. 9 Tahun 2020	Peraturan ini menjelaskan mekanisme penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) bagi Pemerintah Daerah	Peraturan ini menempatkan Pemerintah Daerah sebagai agen Pemerintah Pusat ( <i>the agency model</i> ).
Keppres No 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan	Peraturan ini menjelaskan pemberian tugas kepada Gubernur dan Bupati/Walikota untuk membentuk	Peraturan ini menempatkan Pemerintah Daerah berperan atas dasar interaksi antar pemerintah pusat

<p>Presiden No 7 Tahun 2020.</p>	<p>Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dengan mengikuti arahan Ketua Gugus Tugas.</p>	<p>dengan pemerintah daerah (<i>The Interaction model</i>). Peraturan ini menjadikan Gubernur dan Bupati/Walikota menjadi ketua gugus Penanganan Covid-19 di Daerah.</p>
<p>Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 440/2622/SJ tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di Daerah.</p>	<p>Arahan bagi kepala daerah sebagai ketua gugus tugas penanganan covid-19 Edaran ini memuat perihal pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam menetapkan status keadaan darurat bencana Covid-19 di tingkat provinsi dan/atau kabupaten/kota, serta kewenangan Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Daerah.</p>	<p>Peraturan ini menempatkan Pemerintah Daerah sebagai agen Pemerintah Pusat (<i>the agency model</i>). Meskipun dalam hal ini, posisi pemerintah daerah sebagai agen pemerintah pusat yang bertindak sebagai Tim Gugus Tugas Percepatan Penangan Covid-19 di daerah tampak lemah, karena peraturan ini bersifat edaran menteri bukan Peraturan Presiden yang memiliki daya dorong dan</p>

		legalitas hukum yang lebih kuat.
Perda Bupati Kolaka Utara No. 443/69 Tahun 2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penangan Covid-19 di Kab. Kolaka Utara	Peraturan ini menjelaskan tentang pertimbangan hukum pembentukan gugus tugas penangan pandemi covid-19 di Kab. Kolaka Utara dengan menjadikan Peraturan Pemerintah Pusat sebagai konsideran.	Peraturan daerah ini tetap menunjukkan posisi Pemerintah Daerah Kab. Kolaka Utara sebagai agen Pemerintah Pusat ( <i>the agency model</i> ).
SK Bupati No. 360/119 tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Pengendalian, Pengawasan dan Penegakan Hukum Pendisiplinan Protokol Kesehatan di Kab. Kolaka Utara	Pertaturan ini merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Daerah No. 443/69 Tahun 2020	Peraturan ini sebagai wujud hirarki peraturan pemerintah, dan peraturan ini menempatkan pemerintah Kab. Kolaka Utara sebagai ( <i>the relative autonomy model</i> )
Peraturan Daerah Kab. Gowa No. 02 Tahun 2020 tentang Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan Penyebaran	Peraturan ini menjadikan Peraturan Pemerintah Pusat sebagai konsideran penerbitan perda.	Peraturan daerah ini juga tetap menunjukkan posisi Pemerintah Daerah Kab. Gowa sebagai agen Pemerintah Pusat ( <i>the agency model</i> ).

Corona Virus Disease 2019		
Peraturan Daerah No. 48 Tahun 2020 tentang Penjabarang Tugas dan Fungsi sekaligus sebagai penjabaran teknis dari Perda No. 02 tahun 2020.	Perda ini cukup rinci didalam menjabarkan mekanisme penegakan Peraturan tentang Protokol Kesehatan.	Sebagaimana Perda yang lain, Perda ini juga tetap menunjukkan posisi Pemerintah Daerah Kab. Gowa sebagai agen Pemerintah Pusat ( <i>the agency model</i> ).

Peraturan-peraturan daerah yang diterbitkan oleh Pemerintah Kab. Kolaka Utara dalam upaya Penanganan Covid-19 di Kab. Kolaka Utara, Sulawesi Tenggara secara prinsip mempunyai kesamaan prinsip dengan peraturan-peraturan daerah yang di terbitkan oleh Pemerintah Kab. Gowa di Sulawesi Selatan. Seperti Peraturan Daerah Kab. Gowa No. 02 Tahun 2020 tentang Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penanganan covid-19 lebih banyak bemodel agensi, yaitu menjadikan pemerintah daerah sebagai agen pemerintah pusat di dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan di daerah bukan dalam arti pemerintah pusat memberikan otonomi (*relative autonomy*) bagi pemerintah daerah terkait dalam penanganan pandemi covid-19.

Uraian ini menunjukkan peran stragis dari suatu regulasi sangat menunjang dalam penanganan pandemi suatu penyakit. Regulasi yang baik tentu akan mendorong tersedianya pelayanan yang memadai dan didukung oleh sarana prasarana yang menunjang kinerja layanan. Analisa ini menguatkan fungsi otonomi bagi pemerintah daerah sangat diperlukan, dan berperan besar di dalam mempercepat pencegahan dan penangan pandemi covid-19

di daerah. Pemberian kewenangan yang luas bagi pemerintah daerah secara terstruktur dan terukur akan memberi keluwesan bagi pemerintah di daerah dalam berinovasi sesuai kemampuan dan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dan ketersediaan sarana prasarana yang dimiliki masing-masing daerah agar memaksimalkan penanganan pandemi covid-19 di daerah.

Kecenderungan yang ada dalam penanganan pandemi covid-19 di Indonesia saat ini justru menunjukkan dominasi kuasa yang berlebihan tetap diemban oleh pemerintah pusat, sedangkan letupan kasus pandemi covid-19 lebih banyak terkonfirmasi dan mengancam warga masyarakat di suatu pemerintahan daerah.

# BAB

# 5

# PENUTUP

Pandemi Virus Corona (covid-19) yang pertama kali muncul di Wuhan, Tiongkok pada akhir tahun 2019 telah menghentak semua warga dunia, termasuk menghentak semua elemen di suatu Negara. Kajian terkait penanganan pandemi covid-19 yang dilakukan di Kab. Kolaka Utara dapan menarik kesimpulan bahwa 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 pademi covid-19 kepda masyarakat.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi pemerintah meliputi Suberdaya Manusia (SDM) dari tenaga Kesehatan sangat terbatas, di dalam penanganan pademi tersebut perlu di lakukan modifikasi sarana dan prasarana untuk menjadikan sarana yang sesuai dengan standar penanganan covid-19, dan yang terakhir terkait anggaran dari pemerintah yang telah melakukan realokasi dengan refocusing anggaran untuk menanggulangi pandemi covid-19. Keterbatasan SDM yang dimaksudkan adalah keterbatasan jumlah dokter dan tenaga perawat baik di Kab. Kolaka Utara maupun di Kab. Gowa. Keterbatasan sarana dan prasarana terkait dengan keterbatasan Rumah Sakit Rujukan pasien covid-19, ambulance/mobil jenazah, dan keterbatasan fasilitas isolasi danruang ICU. Sedangkan terkait anggaran, pemerintah daerah Kab. Kolaka Utara dan Kab. Gowa telah melakukan realokasi dan refocusing anggaran, namun karena dampak sosial ekonomi yang diakibatkan oleh pandemi covid-19 di kedua wilayah tersebut, maka anggaran yang ada (APBD) belum

cukup untuk penanggulangan covid-19, dan masih membutuhkan bantuan dari Pemerintah Pusat (APBN).

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Atmosudirdjo, Prajudi, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Ali, Zainuddin, 2011, *Metode Penelitian Hukum*. Ed. 1 Cet. 3. Sinar Grafika, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam. 2013. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Daud, Ali, Muhammad. 2011, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Raja Grafindo persada, Jakarta.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press.
- H.S. Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M., 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Penerbit Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hamzah Halim. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Hamzah, Andi, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia.
- Hoessain, Bhenyamin. 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.
- HR, Ridwan, 2012, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Hukum Administari Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi di Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

- Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2010, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, UII Press, Yogyakarta.
- Ilmar, Aminuddin. 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta, Prenadamedia Group.
- Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Kahu, Josef Riwu. 1998, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara RI*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2002. Jakarta. Balai Pustaka.
- Kanter, E.Y. dan S.R. Sianturi, 2012, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Cet. III, Storia Grafika, Jakarta.
- Khairuddin, Akhmad. 2010, *Fenomena Keadilan Dalam Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, Yayasan Obor, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2009, *Penelitian Hukum*. Cetakan Kelima. Kencana, Jakarta.
- Manan, Bagir. 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta.
- Nugroho, Riant. 2009, *Public Policy*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanif. 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Gramedia, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Rahayu, Ani Sri. 2017, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, Sinar Grafika, Malang.
- Rauf, Rahyunir. 2018, *Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah: Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan*, Zanafa Publishing.
- Razak, Abdul. 2012. *Peraturan Kebijakan (Beleidsregels)*. Yogyakarta, Rangkang Education.
- Ridwan HR. 2006, *Hukum Administari Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

- Roro, Mas dan Lilik Ekowati. 2017, *Kemitraan dalam Otonomi Daerah*.  
Inteligensia Media: Malang.
- Rozali, Abdullah. 2011, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme  
Sebagai Suatu Alternatif* Penerbit Raja Grafindo, Jakarta.
- Sarundajang, *Arus balik kekuasaan pusat ke daerah*, Cet. Ke-3, Pustaka  
Harapan, Jakarta.
- Sarundajang. 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar  
Harapan, Jakarta.
- Sirajudin, et al., 2016, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*,  
Setara Press, Malang.
- Soerjono Soekanto, 2007. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan  
Hukum*. Jakarta. Penerbit PT. Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto, 1998. *Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi*, CV.  
Ramadja Karya, Bandung.
- Subarsono, A.G., 2008, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta,  
Pustaka Pelajar.
- Sunarno, Siswanto. 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*,  
Sinar Grafika, Jakarta.
- Supriatna, Tjahya. 1992, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*,  
Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Syaukani dkk., 2012, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Pustaka  
Pelajar, Yogyakarta, Cetakan IX.
- Triwulan, Titik dan Shinta Febrian, 2010, *Perlindungan Hukum bagi  
Pasien*, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan. 2010. *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara  
Indonesia*. Prestasi Pustakarya, Jakarta.
- Wastiono, Sadu, dkk. 2006, *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Fokus  
Media, Bandung.
- Widodo, Joko. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*, Jakarta. Bayumedia,  
2008.
- Widiyono, 2004, *Wewenang Dan Tanggung Jawab*, Ghalia Indonesia,  
Bogor.
- Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom Jakarta*, PT Raja  
Grafindo Persada, 2002.

### **Skripsi, Disertasi dan Thesis:**

- Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002.
- Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Nining Haslinda Zainal, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*, Universitas Hasanuddin: Tesis, 2008.
- Nuraeni, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2016.
- Triepel, Heinrich. dalam Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, PPS Fisip UI, Jakarta. 2002.

### **Jurnal:**

- Ginangjar, Diyar. *Peran Pemerintah Daerah Pada Penanganan COVID-19*, Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja, Vol 13 No. 1.
- Hamid, Abdul. *Otonomi Daerah Dan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal ACADEMICA Fisip Untad, Vol.03 No. 01 Februari 2011.
- Haniru, La Ode. *Analisis Hukum Kewenangan Pemerintahan Daerah Dan Kualitas Aparatur Daerah*, Jurnal Hukum Volkgeist, Volume 1 No. 1 Desember 2016.
- Thahir, B. (2019). *Paradigma dan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jurnal Media Birokrasi, 175-185.
- Ariyanto, B. (2020). *Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19*. Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, 8(2), 37-57.
- Saleh, Kausar Ali, *Mengelola Hubungan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah yang Efektif dan Efisien Dalam Politik Desentralisasi*, Jurnal Ilmu Budaya, Vol.40, No.55, Maret 2017, hlm. 6294.
- Susanto, Sri Nur Hari, *Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan*, Administrative Law & Governance Journal, Volume 2 Issue 4, November 2019, hlm.636.
- Wijayanti, S. N. (2016). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-*

- Undang Nomor 23 Tahun 2014. Jurnal Media Hukum, 23(2), 186-199.*
- Lathif, Nazaruddin. *Teori Hukum Sebagai Sarana/Alat Untuk Memperbaharui Atau Merekayasa Masyarakat, Pakuan Law Review Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni 2017.*
- Puasa, Rafly Rilandi dkk. *Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro, Eksekutif Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan, Volume 1 No. 1 Tahun 2018.*
- Suryadi, *Fungsi Hukum Sebagai Alat Dan Cermin Perubahan Masyarakat, Journal of Rural and Development Volume I No. 2 Agustus 2010.*
- Tuwu, Darmin. *Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi COVID-19, Journal Publicuho, Volume 3 Number 2 May-July 2020.*
- Darmin Tuwu. *Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19. Journal Publicuho, Volume 3, Number 2, Tahun 2020. Hal.268-269.*
- Ardika Nurfurqon. *Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Covid-19: Perspektif Hukum Administrasi. Jurnal Yustika, Vol. 23, No.01, Juli 2020.*
- Leo Agustino. *Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia. Jurnal Borneo Administrator, Vol.16 No.2.*
- Sri Nur Hari Susanto, *Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan, Administrative Law & Governance Journal, Volume 2 Issue 4, November 2019.*
- Wijayanti, S. N. (2016). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Jurnal Media Hukum, 23(2), 186-199.*
- Thahir, B. (2019). *Paradigma Dan Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jurnal Media Birokrasi, 175-185.*
- Ariyanto, B. (2020). *Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi Covid-19. Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh, 8(2), 37-57.*
- Fitria Chusna Farisa. *Instruksi Mendagri untuk Pemda soal Penanganan Corona, dari Realokasi Anggaran hingga Pengawasan Sembako". Diakses pada tanggal 15 Januari 2021.*

Rafly Rilandi Puasa, dkk. *Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro*, Eksekutif Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan, Volume 1 No. 1 Tahun 2018.

#### Website Internet:

[https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa\\_online/ws\\_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM\\_30af57a9fe\\_BAB%20IIBAB%202.pdf](https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_30af57a9fe_BAB%20IIBAB%202.pdf), diakses 12 Juli 2021.

Melihat Wilayah Geografis Kabupaten Kolaka Utara, dalam <https://kolutkab.go.id/wilayah-kolaka-utara> , diakses 12 Juli 2021.

Kabupaten Kolaka Utara dalam ([https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Kolaka\\_Utara](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kolaka_Utara)), diakses 12 Juli 2021.

Serafica Gischa "Peran Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah" dalam <https://www.kompas.com/skola/read/2020/09/08/190000169/peran-pemerintah-daerah-dalam-otonomi-daerah?page=all>, akses, 13 Juli 2021.

<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/upaya-dan-kebijakan-pemerintah-indonesia-menangani-pandemi-covid-19>, diakses, 15 Juli 2021.

<https://sumeks.co/pemda-bentuk-timsus-pencegahan-virus-corona/>, diakses 13 Juli 2021.

Salsabiila Tiara Aulia, "Diskursus Penanganan Covid-19 oleh Pemerintah Pusat dan Daerah: Efektifkah Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Diterapkan?" dalam <https://fh.unpad.ac.id/diskursus-penanganan-covid-19-oleh-pemerintah-pusat-dan-daerah-efektifkah-kebijakan-pembatasan-sosial-berskala-besar-psbb-diterapkan/>, diakses 9 Juli 2021

Alfian Putra Abdi, dan Rio Apinino, "Memungguni Pemda, Pemerintah Pusat Monopoli Penanganan Corona", <https://tirto.id/memungguni-pemda-pemerintah-pusat-monopoli-penanganan-corona-eEZm>, diakses 10 Juli 2021.

Andrian Pratama Taher, "Positif Corona Bertambah 17 Orang, Kasus Jadi 134 per 16 Maret 2020", <https://tirto.id/positif-corona->

[bertambah-17-orang-kasus-jadi-134-per-16-maret-2020-eFul](#),  
2 Juli 2021.

Dipna Videlia Putsanra, "Apa Itu Social Distancing dan Karantina Diri untuk Cegah Corona", <https://tirto.id/apa-itu-social-distancing-dan-karantina-diri-untuk-cegah-corona-eFr9>, diakses Juli 2021.

Salsabiila Tiara Aulia, "Diskursus Penanganan Covid-19 oleh Pemerintah Pusat dan Daerah: Efektifkah Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Diterapkan?" dalam <https://fh.unpad.ac.id/diskursus-penanganan-covid-19-oleh-pemerintah-pusat-dan-daerah-efektifkah-kebijakan-pembatasan-sosial-berskala-besar-psbb-diterapkan/>, diakses 9 Juli 2021

CNN Indonesia, "Membedah Kebijakan Lockdown di Negara Lain Hadapi Corona", dalam <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200318143711-134-484541/membedah-kebijakan-lockdown-di-negara-lain-hadapi-corona/2>, diakses Juli 2021.

SE Mendagri Covid-19,  
[https://jdih.baliprov.go.id/uploads/produk-hukum/peraturan/2020/SURAT%20EDARAN%20MENDAGRI/SE\\_Mendagri\\_COVID-19.pdf](https://jdih.baliprov.go.id/uploads/produk-hukum/peraturan/2020/SURAT%20EDARAN%20MENDAGRI/SE_Mendagri_COVID-19.pdf), diakses pada tanggal 15 Januari 2021.

<https://dinkes.sultraprov.go.id/info-Covid-19-sultra/>, di akses pada tanggal 15 Februari 2021.

[https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa\\_online/ws\\_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM\\_30af57a9fe\\_BAB%20IIBAB%202.pdf](https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_30af57a9fe_BAB%20IIBAB%202.pdf), diakses 12 Juli 2021.

Melihat Wilayah Geografis Kabupaten Kolaka Utara, dalam <https://kolutkab.go.id/wilayah-kolaka-utara> diakses 12 Juli 2021.

Kabupaten Kolaka Utara dalam "[https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten\\_Kolaka\\_Utara](https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Kolaka_Utara)", diakses 12 Juli 2021.

<https://gowakab.bps.go.id/pressrelease/2021/05/21/73/hasil-sensus-penduduk-2020-wilayah-kabupaten-gowa.html>, akses 17 Juli 2021.

[https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa\\_online/ws\\_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM\\_1480391285BAB\\_6\\_Profil\\_Kabupaten\\_Gowa\\_ok.pdf](https://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_1480391285BAB_6_Profil_Kabupaten_Gowa_ok.pdf), akses 17 Juli 2021.

Serafica Gischa "Peran Pemerintah Daerah dalam Otonomi Daerah" dalam

<https://www.kompas.com/skola/read/2020/09/08/190000169/peran-pemerintah-daerah-dalam-otonomi-daerah?page=all>, akses, 13 Juli 2021.

<https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/upaya-dan-kebijakan-pemerintah-indonesia-menangani-pandemi-covid-19>, diakses, 15 Juli 2021.

<https://berita.kolutkab.go.id/tidak-pakai-masker-denda-hingga-satu-juta-menanti-warga-kolaka-utara/> Data Badan Keuangan Daerah Kab. Gowa Tahun 2020.

<https://sumeks.co/pemda-bentuk-timsus-pencegahan-virus-corona/>, diakses 13 Juli 2021.

Salsabiila Tiara Aulia, "Diskursus Penanganan Covid-19 oleh Pemerintah Pusat dan Daerah: Efektifkah Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Diterapkan?" dalam <https://fh.unpad.ac.id/diskursus-penanganan-covid-19-oleh-pemerintah-pusat-dan-daerah-efektifkah-kebijakan-pembatasan-sosial-berskala-besar-psbb-diterapkan/>, diakses 9 Juli 2021.

Alfian Putra Abdi, dan Rio Apinino, "Memunggungi Pemda, Pemerintah Pusat Monopoli Penanganan Corona", <https://tirto.id/memunggungi-pemda-pemerintah-pusat-monopoli-penanganan-corona-eEZm>, diakses 10 Juli 2021.

Dipna Videlia Putsanra, "Apa Itu Social Distancing dan Karantina Diri untuk Cegah Corona", <https://tirto.id/apa-itu-social-distancing-dan-karantina-diri-untuk-cegah-corona-eFr9>, diakses Juli 2021.

CNN Indonesia, "Membedah Kebijakan Lockdown di Negara Lain Hadapi Corona", dalam <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200318143711-134-484541/membedah-kebijakan-lockdown-di-negara-lain-hadapi-corona/2>, diakses Juli 2021.

<https://mediaindonesia.com/opini/300361/implementasi-fungsi-perlindungan-pemerintah-dalam-kasus-covid-19>, akses 29 September 2021.

### **Makalah:**

Bagir Manan. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.

Nuraeni, *Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pelaksanaan Urusan Pertanian*, Skripsi, Makassar: Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2016.

Retnami, Setya. 2001, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta.

Dasdo Antonius Sinaga. *Virus Corona: Hal-hal apa yang perlu diketahui*. Ketua Perhimpunan Dokter Kardiovaskular se-Indonesia (PERKI) Cabang Riau-Pekanbaru. 2020.

### **Perundang-undangan:**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan

Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus

Disease 2019 (Covid-19) Dan/ Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan

Perekonomian Nasional Dan/ Atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)

Peraturan Bupati Kolaka Utara No. 443/69 Tahun 2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penangan Covid-19 di Kab. Kolaka Utara

SK Bupati Kolaka Utara No. 360/119 tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Pengendalian, Pengawasan dan Penegakan Hukum Pendisiplinan Protokol Kesehatan di Kab. Kolaka Utara

Peraturan Daerah Kabupaten Gowa No. 02 Tahun 2020 tentang Wajib Masker dan Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan Penyebaran Corona Virus Disease 2019.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Bab VII.

#### **Wawancara:**

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

Wawancara dengan Mahmuddin, Kepala Bagian Biro Hukum Kab. Gowa.

Wawancara Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kolaka Utara.

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

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

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

Hasil Wawancara dengan dr. Seniman Syamsu Sp.PD, Ketua Satgas Covid-19 Rumah Sakit Daerah Kab. Kolaka Utara.

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

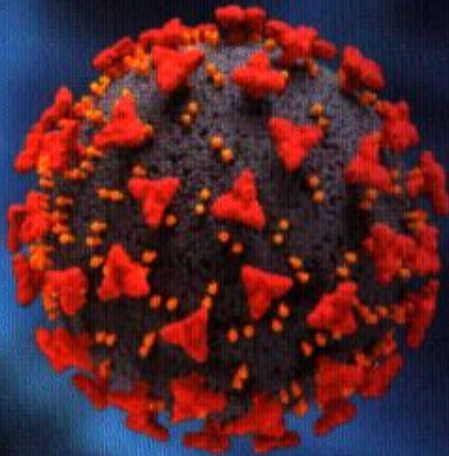
Hasil Wawancara dengan Syarif Nur tanggal 12 Juni 2021 di Konawe, Ketua Satgas Penanggulangan Covid-19 Kab. Kolaka Utara.

dunia sedang ditanda wabah virus Corona yang melumpuhkan dunia kesehatan dan ekonomi. Diakibatkan oleh penyakit yang disebut Covid-19 (coronavirus disease 2019) oleh WHO (World Health Organisation). Sedangkan virusnya dinamakan SARS-CoV-2.

Untuk menyikapi penularan penyakit yang dikategorikan sebagai wabah yang mengancam kehidupan manusia, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Pada penjelasan atas Undang-undang tersebut mengisyaratkan bahwa masalah wabah dan penanggulangnya tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari upaya kesehatan secara nasional yang sangat berkaitan dengan sektor lainnya di luar kesehatan, serta tidak terlepas dari keterpaduan pembangunan nasional. Maka dari itu, perlu adanya tindakan untuk pencegahan dan pengendalian supaya virus Covid-19 tidak menyebar.

Dalam buku ini akan dipaparkan secara rinci dari awal munculnya Covid-19. Apa itu Virus Corona? Bagaimana kebijakan pemerintah dalam menanganai virus Corona baik dari pusat sampai ke daerah? Bagaimana penanganan Covid-19 di daerah? Hal-hal tersebut akan di bahas dalam bab 1 buku ini.

Selain itu, hubungan antara teori fungsi, kewenangan, dan efektivitas hukum saling berkaitan dalam menentukan kebijakan pemerintah daerah untuk manangani adanya Covid-19 (bab 2). Kemudian, akan dipaparkan mengenai gambaran umum lokasi kajian, dan pelaksanaan fungsi Pemda dalam penanganan Pandemi Covid-19 (bab 3-4). Terakhir, akan disimpulkan hasilnya melalui bagian penutup (bab 5). Oleh karena itu, perlu diketahui bahwa saat ini sangat penting untuk selalu menjaga dan mematuhi peraturan protokol kesehatan (prokes) di era Pandemi Covid-19.



eureka  
media aksara

Anggota IKAPI

0858 5343 1992  
eurekamediaaksara@gmail.com  
Jl. Banjaran RT.20 RW.10  
Bojongsari - Purbalingga 53362

ISBN 978-623-5251-42-4



9 786235 251424