

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Bencana covid-19 yang terjadi di dunia telah mengubah tatanan berbagai aspek kehidupan manusia. Berdasarkan data Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) hingga Maret 2021, jumlah korban terkonfirmasi positif covid-19 150 juta orang, dan jumlah kematian yang dikonfirmasi adalah 3 juta jiwa. Ini adalah pandemi terburuk yang pernah terjadi di dunia. Tak terkecuali Indonesia, jumlah korban positif terkonfirmasi Covid-19 1,6 juta dan 45.000 orang meninggal (berdasarkan data dari covid19.go.id).

Menurut WHO, virus Corona adalah kelompok virus yang dapat menyebabkan penyakit pada hewan atau manusia. Beberapa jenis corona virus diketahui menyebabkan infeksi saluran nafas pada manusia mulai dari batuk pilek hingga yang lebih serius seperti Middle East Respiratory Syndrome (MERS) dan Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS). Corona virus jenis baru yang ditemukan menyebabkan penyakit covid-19.

Adapun pengertian covid-19 menurut WHO adalah penyakit menular yang disebabkan oleh jenis corona virus yang baru ditemukan. Virus baru dan penyakit yang disebabkan ini tidak dikenal sebelum mulainya wabah di Wuhan, Tiongkok Bulan Desember 2019. Covid-19 sekarang menjadi sebuah pandemi yang terjadi di banyak negara di seluruh dunia.

Virus ini dapat ditularkan dari manusia ke manusia dan telah menyebar secara luas di China dan lebih dari 190 negara dan teritori lainnya.

Pada 12 Maret 2020, WHO mengumumkan COVID-19 sebagai pandemi. Hingga tanggal 29 Maret 2020, terdapat 634.835 kasus dan 33.106 jumlah kematian di seluruh dunia. Sementara di Indonesia sudah ditetapkan 1.528 kasus dengan positif COVID-19 dan 136 kasus kematian.

Sejak kasus pertama di Wuhan, terjadi peningkatan kasus COVID-19 di China setiap hari dan memuncak diantara akhir Januari hingga awal Februari 2020. Awalnya kebanyakan laporan datang dari Hubei dan provinsi di sekitar, kemudian bertambah hingga ke provinsi-provinsi lain dan seluruh China. Tanggal 30 Januari 2020, telah terdapat 7.736 kasus terkonfirmasi COVID-19 di China, dan 86 kasus lain dilaporkan dari berbagai negara seperti Taiwan, Thailand, Vietnam, Malaysia, Nepal, Sri Lanka, Kamboja, Jepang, Singapura, Arab Saudi, Korea Selatan, Filipina, India, Australia, Kanada, Finlandia, Prancis, dan Jerman. COVID-19 pertama dilaporkan di Indonesia pada tanggal 2 Maret 2020 sejumlah dua kasus. Data 31 Maret 2020 menunjukkan kasus yang terkonfirmasi berjumlah 1.528 kasus dan 136 kasus kematian. Tingkat mortalitas COVID-19 di Indonesia sebesar 8,9%, angka ini merupakan yang tertinggi di Asia Tenggara. Per 30 Maret 2020, terdapat 693.224 kasus dan 33.106 kematian di seluruh dunia. Eropa dan Amerika Utara telah menjadi pusat pandemi COVID-19, dengan kasus dan kematian sudah melampaui China. Amerika Serikat menduduki peringkat pertama dengan kasus COVID-19 terbanyak dengan penambahan kasus baru sebanyak 19.332 kasus pada tanggal 30 Maret 2020 disusul oleh Spanyol dengan 6.549 kasus baru. Italia memiliki tingkat mortalitas paling tinggi di dunia, yaitu 11,3%.

Pandemi Covid-19 menjadi salah satu periode yang berat bagi semua negara yang mengalaminya, termasuk Indonesia. Pandemi tersebut tidak hanya memberikan dampak langsung dalam aspek kesehatan, melainkan aspek kehidupan lainnya, seperti aspek ekonomi dan sosial. Kebijakan pembatasan so-sial dan karantina wilayah berpotensi memba-tasi masyarakat dalam melaksanakan aktivitas ekonomi, sehingga sirkulasi barang dan jasa menjadi terhambat. Kondisi tersebut terjadi dalam waktu yang cukup lama sehingga me-nyebabkan penurunan pertumbuhan ekonomi di wilayah yang mengalami pandemi COVID-19 (Chaplyuk et al., 2021; McKibbin & Fernando, 2020). Penurunan pertumbuhan ekonomi ter-sebut akan diikuti dampak ekonomi lainnya seperti peningkatan tingkat pengangguran (Coibion et al., 2020). Dampak ekonomi akibat pandemi COVID-19 selanjutnya dapat memicu dampak di aspek yang lain seperti aspek sosial. Penduduk miskin merupakan salah satu ke-lompok yang paling rentan merasakan dampak Pandemi COVID-19 (Whitehead et al., 2021). Selain itu, Bank Dunia juga telah memprediksi-kan peningkatan jumlah penduduk miskin global selama masa pandemi.

Pandemi COVID-19 terjadi di berbagai wilayah di Indonesia dengan intensitas yang berbeda. Beberapa wilayah khususnya di Pulau Jawa menjadi pusat penyebaran COVID-19. Wilayah tersebut pada umumnya merupakan pusat pemerintahan dan ekonomi serta mem-iliki kepadatan penduduk yang tinggi. Sebagai akibatnya, wilayah-wilayah tersebut tercatat memiliki kasus positif COVID-19 dan atau ke-matian yang lebih tinggi, sehingga ditetapkan sebagai zona merah. Sebagai pusat penyebaran COVID-

19, wilayah-wilayah tersebut dituntut untuk melakukan upaya penanganan dan pencegahan penyebaran COVID-19. Di sisi lain, upaya-upaya tersebut diprediksi berdampak terhadap pembangunan ekonomi dan sosial di wilayah tersebut. Kabupaten Kapuas Hulu merupakan salah satu wilayah yang pernah tercatat sebagai zona merah COVID-19 di Kalimantan Barat. Hal tersebut disebabkan Kabupaten Kapuas Hulu memiliki tingkat kefatalan kasus yang lebih tinggi dibandingkan wilayah lain.

Kajian penelitian kebijakan publik yang dipahami sebagai kebijakan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah dan para aktor publik yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik merupakan suatu yang krusial untuk dipelajari dengan alasan : Pertama untuk melihat sejauh mana isi kebijakan publik mampu memuat nilai-nilai dan kepentingan publik khususnya kelompok sasaran; Kedua, untuk mengkritisi proses formulasi kebijakan publik yang menyangkut: (a) apakah kebijakan tersebut ditetapkan secara demokratis, transparan, dan akuntabel; dan (b) bagaimana peran para aktor dan stakeholders dalam formulasi kebijakan; Ketiga, mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik bagi individu, komunitas, dan masyarakat, serta pemerintah.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang atau sektor, seperti bidang politik, hukum, pendidikan, pertanian, keamanan, luar negeri, dan sebagainya. Dilihat dari hirarkinya, lingkup dari studi kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden,

peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah provinsi, keputusan Gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan Bupati/Walikota.

Kebijakan Peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 57 Tahun 2020 tentang covid-19 merupakan aturan-aturan bupati yang mengatur tentang kehidupan Daerah, baik kewajiban maupun kewenangan dan tanggung jawab Bupati. Pemerintah Daerah dan peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 57 Tahun 2020 ini juga memberikan penjelasan dan mengatur tentang hak, kewajiban, wewenang dan tanggung jawab Aparatur, juga menjelaskan dan mengatur tentang tugas, fungsi, hak Pemerintah di Daerah.

Keberadaan Peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 57 Tahun 2020 Tentang covid-19 yaitu merupakan kebijakan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah di Daerah, dan keberadaan atau kehadiran peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 Tentang daerah ini juga sebagai acuan, referensi dan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menjalankan, mengurus, mengatur dan melaksanakan Pemerintah di Daerah.

Sesuatu kebijakan yang telah ditetapkan seperti Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 Tentang covid-19 akan terealisasi atau terlaksana apabila dilaksanakan oleh aktor-aktor atau orang-orang (baik Implementornya maupun unsur pendukung implementor) yang memang berada dalam institusi atau lembaga Pemerintah Daerah. Implementor utama dalam usaha merealisasikan dan melaksanakan Peraturan Bupati Nomor 57 tentang covid-19 adalah Kepala Daerah dan Dinas Kesehatan, Pemerintah Daerah (PemDa) termasuk jajarannya seperti : Aparatur Pemerintah Daerah yaitu Sekretaris Daerah, aparatur-aparatur desa yang berada dalam perangkat Sekretariat,

aparatur yang berada dalam perangkat kewilayahan, dan pengurus-pengurus Daerah yang berada dalam perangkat Teknis, Dinas Kesehatan dan anggota-anggota DINKES.

Usaha dan upaya untuk mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 Tentang covid-19 berhasil tidak dalam implementasinya selain tergantung pada orang-orang yang melaksanakannya dan juga tergantung pada kerjasama, komunikasi dukungan berbagai struktur organisasi pemerintah daerah dalam bertekad untuk komitmen, konsisten untuk mengimplementasikan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 Tentang Covid-19.

Keberhasilan implementasi kebijakan selain ketergantungan pada faktor manusia juga didukung oleh berbagai faktor-faktor lain seperti : SDM, Sarana prasarana atau fasilitas, sikap, perilaku, kerjasama, komitmen, konsisten dari semua aparatur pemerintah daerah atau aparatur pemerintah daerah yang tergabung dalam struktur organisasi pemerintah daerah ( dinas kesehatan dan jajarannya dan satpol pp dan jajarannya).

Pemahaman tentang implementasi kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 Tentang covid-19 yang dipahami melalui pemantauan awal di Kecamatan Putussibau Utara Kabupaten Kapuas Hulu yang memberikan fenomena masalah realitas awal yaitu masih kurang dan rendahnya pemahaman aparatur pemerintah daerah tentang kebijakan PERBUP No. 57 Tahun 2020 Tentang covid-19. Fenomena masalah ini ditandai belum diterapkannya isi dan nilai-nilai kebijakan PERBUP No. 57 Tahun 2020 tersebut dalam menyusun struktur organisasi pemerintah daerah. Fenomena

masalah lain yaitu kurangnya konsistensi dan kurangnya komitmen yang kuat untuk mengimplementasikan kebijakan PERBUP No.57 Tahun 2020 oleh aparatur pemerintah daerah dan dinas kesehatan. Fenomena masalah ini juga terjadi yaitu kurangnya komunikasi dan koordinasi antar aparatur pemerintah daerah dalam kebijakan untuk menyusun struktur pemerintah daerah.

Pentingnya implementasi atau pelaksanaan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 tentang covid-19 yang harus di implementasikan oleh pemerintah daerah, hal ini menarik untuk dikaji dan diteliti bagaimana realisasi implementasi kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan dinas kesehatan. Penelitian ini ingin mengetahui “bagaimana implementasi kebijakan peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 di Kecamatan Putussibau Utara Kabupaten Kapuas Hulu”

Tabel 1.1

**Jumlah Penduduk di Kecamatan Putussibau Utara tahun 2020-2021**

<b>NO</b>	<b>Jumlah penduduk</b>	<b>Tahun</b>
1	26.550	2020
2	27.556	2021

*Sumber: data.kalbarprov.go.id*

## 1.2. Identifikasi Masalah Penelitian

1. Kurangnya pemahaman dari aparatur pemerintahan daerah tentang covid-19 dan makna nilai-nilai kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 Tentang covid-19, khususnya tentang Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK. 01.07/MENKES/382/2020;

2. Kurangnya di implementasikannya kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020, pasal 5 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan.
3. Masih lemah dan kurangnya komunikasi dalam penyampaian protokol kesehatan dalam hal-hal mengatur, menegaskan, menetapkan, dan memutuskan ketetapan suatu kebijakan yang kaitannya dengan penentuan kesehatan masyarakat.
4. Masih rendahnya keinginan dari sikap dan tindakan perilaku aparatur pemerintah dan satgas covid-19 untuk mengimplementasikan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19.
5. Masih rendahnya menjalankan tugas, komitmen, dan konsistensi dari aparatur pemerintahan untuk mengimplementasikan kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19.

### **1.3. Fokus Penelitian**

Berdasarkan beberapa konsep dan teori yang terdapat pada latar belakang masalah penelitian yang menjelaskan bahwa lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang atau sektor, seperti bidang politik, hukum, pendidikan, pertanian, keamanan, luar negeri, dan sebagainya. Dilihat dari hirarkimya, lingkup dari studi kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal, seperti undang-undang,



peraturan pemerintah, daerah provinsi, keputusan Gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan Bupati/Walikota.

Berdasarkan fenomena atau gejala-gejala yang terdapat pada latar belakang masalah dan identifikasi masalah penelitian yang menjelaskan bahwa berbagai fenomena masalah-masalah yang teridentifikasi dan luasnya ruang lingkup kebijakan publik dan luasnya konsep dan teori yang melingkupi implementasi kebijakan publik yang terdapat pada latar belakang masalah maka penelitian ini memfokuskan pada implementasi kebijakan Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 tentang covid-19, fokus penelitian pada penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19 tepatnya peraturan Bupati itu sendiri yang akan diteliti. Atas dasar ini maka fokus penelitian ini terutama ingin mengetahui “implementasi peraturan bupati kapuas hulu nomor 57 tahun 2020 tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19” di Kecamatan Putussibau Utara Kabupaten Kapuas Hulu.

#### **1.4. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan fokus penelitian ini yang menjelaskan tentang pentingnya implementasi kebijakan peraturan bupati, sehingga perumusan masalah penelitian ini adalah : “bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Kapuas Hulu NOMOR 57 Tahun 2020 Tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19 di Kecamatan Putussibau Utara Kabupaten Kapuas Hulu belum sepenuhnya terealisasi”.

## **1.5. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.5.1. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah bertujuan “ingin mendeskripsikan dan mengetahui Impelementasi Peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 57 Tahun 2020 Tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19 di Kecamatan Putussibau Utara Kabupaten Kapuas Hulu. Dengan tujuan penelitian lebih mendalam ingin memahami faktor-faktor dan variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, seperti :

- a) Ingin mengetahui bagaimana komunikasi antar aparatur pemerintah dalam mengimplementasikan PERBUP No.57 Tahun 2020 tentang Covid-19;
- b) Ingin mengetahui bagaimana Sumber Daya yang dimiliki oleh pemerintahan daerah dalam mengimplementasikan PERBUP No.57 Tahun 2020 tentang Covid-19;
- c) Ingin mengetahui bagaimana Disposisi aparatur pemerintah daerah dalam mengimplementasikan PERBUP No.57 Tahun 2020 tentang covid-19;
- d) Ingin mengetahui bagaimana struktur birokrasi pemerintahan daerah dalam mengimplementasikan PERBUP No. 57 Tahun 2020 tentang covid-19:

### **1.5.2. Manfaat Penelitian**

1. Bermanfaat bagi lembaga pemerintahan di daerah dan instansi pemerintahan dalam memahami dan menjadi bahan

pertimbangan maupun rekomendasi mengambil keputusan dan mengendalikan dalam merealisasikan kebijakan peraturan bupati kapuas hulu nomor 57 tahun 2020 tentang covid-19.

2. Bermanfaat bagi semua pihak untuk tetap menjaga protokol kesehatan dan menambah wawasan pemahaman realitis implementasi kebijakan peraturan Bupati nomor 57 tahun 2020 tentang covid-19 yang di implementasikan dalam pemerintahan daerah.