

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1. Definisi Konsep**

##### **2.1.1. Arti Kebijakan**

Menurut Thomas R. Dye (dalam Widodo, 2008:12) Kebijakan Publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pendapat tersebut juga diungkapkan Edward III dan Sharkansky (dalam Widodo 2008:12) Kebijakan Publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan atau tidak lakukan. Kebijakan sangat erat kaitannya dengan pengambilan keputusan sehingga apapun yang dilakukan oleh pemerintah merupakan suatu kebijakan.

Selain itu Aderson (dalam Widodo 2005:13) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu respon dari sistem politik terhadap demands atau claims dan supports yang mengalir dari lingkungannya. Hal ini juga oleh David Easton (dalam Widodo, 2005: 13) bahwa kebijakan merupakan komponen dari input, proses dan output.

Pendapat Aderson yang mengatakan bahwa kebijakan merupakan komponen dari input, proses dan output, teori ini memberi penjelasan dan pemahaman adanya hubungan dari tiga dimensi kebijakan publik seperti 1) lingkungan kebijakan; 2) pelaku kebijakan; 3) kebijakan publik dalam kaitannya dengan teori Aderson ini. Hubungan ini dapat dijelaskan dimana kegiatan input kebijakan ini tentunya datang dari lingkungan kebijakan publik,

kemudian diproses oleh komponen proses kebijakan publik untuk membuat kebijakan publik, seterusnya keluarlah kegiatan komponen output untuk di implementasikan oleh pelaku kebijakan sampailah kedalam lingkungan publik terjadi pemahaman atau persepsi terhadap kebijakan publik tersebut, sehingga terjadilah atau terdapatlah feedback (umpan balik) dari publik menjadi input baru bagi pembuat kebijakan publik, inilah tahapan dan siklus untuk melahirkan atau membuat dan mengimplementasikan kebijakan publik, semua ini dipengaruhi oleh faktor-faktor implementasi kebijakan publik seperti faktor komunikasi, faktor disposisi, faktor sumber daya, dan faktor struktur birokrasi.

### **2.1.2. Arti Implementasi Kebijakan**

Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno 2002: 102) adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Widodo 2008: 87) hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Menurut Nugroho (2008:18) Implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah, yaitu langsung

mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan kebijakan di pandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna dampak atau tujuan yang diinginkan.

Menurut Thomas R. Dye (dalam Widodo, 2008: 12) Kebijakan Publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pendapat tersebut juga diungkapkan Edward III dan Sharkansky (dalam Widodo 2008: 12) Kebijakan Publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan atau tidak lakukan. Kebijakan sangat erat kaitannya dengan pengambilan keputusan sehingga apapun yang dilakukan oleh pemerintah merupakan suatu kebijakan.

Selain itu Aderson (dalam Widodo 2005: 13) mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu respon dari sistem politik terhadap demands atau claims dan supports yang mengalir dari lingkungannya. Hal ini juga oleh David Easton (dalam Widodo, 2005: 13) bahwa kebijakan merupakan komponen dari input, proses dan output.

Banyak variabel atau faktor, yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan dan masing-masing variabel tersebut masing-masing saling berhubungan satu sama lainnya. Untuk mendukung berhasilnya suatu Implementasi, di pengaruhi oleh beberapa faktor yang diungkapkan oleh Teori George Edward III, (dalam Widodo 2008: 96-110) yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi mempunyai peran penting dalam implementasi kebijakan, dimana adanya proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Informasi kebijakan perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan tersebut mengetahui isi tujuan, arah, dan kelompok sasaran kebijakan tersebut, sehingga pelaksanaan kebijakan dapat mempersiapkan apa yang harus dipersiapkan dan dilaksanakan kebijakan publik sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan. Dalam komunikasi kebijakan terdapat tiga dimensi, antaranya dimensi transformasi yaitu penyampaian informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana atau implementor kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada target kebijakan yaitu masyarakat sebagai tujuan dari dibuatnya kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang diberikan kepada pelaksana kebijakan, target sasaran dan pihak lain yang berkepentingan dapat diterima dengan jelas, sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran dari kebijakan. Kemudian, dimensi yang terakhir adalah konsistensi, dimana informasi yang diberikan terhadap pelaksana kebijakan, target sasaran dan pihak lain yang berkepentingan benar sehingga tidak ada kesalahan dalam penyampaian informasi sehingga kebijakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

## 2. Sumber Daya

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimanapun baiknya kebijakan yang dibuat apabila pelaksanaan kebijakan kurang mempunyai sumber daya maka kebijakan tersebut tidak berjalan dengan baik. Sumber daya disini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

## 3. Disposisi

Disposisi merupakan kecenderungan perilaku dan karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya, kejujuran dan komitmen yang tinggi.

## 4. Struktur Biroksi

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkup dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri.

### **2.3 Pengertian Pandemi *Corona Virus Disease (covid-19)***

Pada Desember 2019, kasus *pneumonia* misterius pertama kali dilaporkan di Wuhan, Provinsi Hubei. Sumber penularan kasus ini masih belum diketahui pasti, tetapi kasus pertama dikaitkan dengan pasar ikan di Wuhan. Tanggal 18 Desember hingga 29 Desember 2019, terdapat lima

pasien yang dirawat dengan *Acute Respiratory Distress Syndrome* (ARDS). Sejak 31 Desember 2019 hingga 3 Januari 2020 kasus ini meningkat pesat, ditandai dengan dilaporkannya sebanyak 44 kasus. Tidak sampai satu bulan, penyakit ini telah menyebar di berbagai provinsi lain di China, Thailand, Jepang, dan Korea Selatan.

Sampel yang diteliti menunjukkan etiologi coronavirus baru. Awalnya, penyakit ini dinamakan sementara sebagai 2019 novel *coronavirus* (2019-nCoV), kemudian WHO mengumumkan nama baru pada 11 Februari 2020 yaitu *Coronavirus Disease* (COVID-19) yang disebabkan oleh virus *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2* (SARS-CoV-2).

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 membatasi masyarakat dalam melaksanakan aktivitas ekonomi, sehingga sirkulasi barang dan jasa menjadi terhambat. Kondisi tersebut terjadi dalam waktu yang cukup lama sehingga menyebabkan penurunan pertumbuhan ekonomi di wilayah yang mengalami pandemi COVID-19 (Chaplyuk et al., 2021; McKibbin & Fernando, 2020). Penurunan pertumbuhan ekonomi tersebut 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 memiliki 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.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan penelitian yang dapat dirumuskan adalah menggambarkan dampak pandemi COVID-19 terhadap aspek kesehatan, ekonomi, dan sosial di Kabupaten Kapuas Hulu. Dampak kesehatan Pandemi COVID-19 dapat dilihat melalui jumlah kasus positif dan



tingkat kefatalan akibat COVID-19 serta cakupan layanan kesehatan selama pandemi. Dampak ekonomi terwakili melalui pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran, sementara dampak sosial akan dilihat melalui tingkat dan persebaran kemiskinan.

COVID-19 bukan lah merupakan satu-satunya pandemi yang terjadi sepanjang kehidupan manusia. Setidaknya tercatat 15 pandemi telah terjadi sebelum adanya COVID-19. Sejarah panjang pandemi bahkan sudah dimulai ratusan tahun sebelum masehi. Pandemi mulai muncul ketika manusia memutuskan untuk meninggalkan pola hidup nomaden dan memilih untuk menetap. Namun demikian, Pandemi COVID-19 merupakan salah satu pandemi terbesar dalam sejarah manusia berdasarkan cakupan penyebaran, jumlah kasus positif, dan jumlah kematian (Morens et al., 2020).

Secara umum, pandemi dapat diartikan sebagai suatu kejadian dengan tingkat insiden atau prevalensi yang tinggi, utamanya terkait dengan waktu dan cakupan sebaran yang luas serta cepat. Sementara itu, Morens et al. (2020) mendefinisikan pandemi sebagai epidemi yang terjadi secara global. Selanjutnya, pandemi biasanya dikaitkan dengan persebaran suatu penyakit menular, seperti pandemi Flu Spanyol, pandemi HIV, dan pandemi Ebola. Selanjutnya, berdasarkan cakupan kejadiannya, pandemi terbagi menjadi tiga kategori, yaitu trans-regional (terjadi di satu benua atau antarkawasan), interregional (melibatkan dua atau lebih kawasan), dan global (terjadi hampir seluruh/seluruh kawasan).

COVID-19 disebabkan oleh virus SARS-Cov-2 yang merupakan salah satu anggota dari keluarga Virus Corona yang juga menyebabkan pandemi SARS dan MERS (Liu et al., 2020). Namun demikian, SARS-Cov-2 cenderung lebih menular dibandingkan SARS dan MERS (Sun et al., 2020). COVID-19 merupakan penyakit pernafasan dengan spektrum ringan hingga berat. Gejala umum COVID-19 adalah demam, batuk, nyeri tulang, dan sesak nafas (Li et al., 2020; Liu et al., 2020; Sun et al., 2020). Namun demikian, sebagian besar pasien dengan infeksi ringan melaporkan kehilangan indera perasa dan penciuman (Vaira et al., 2020). COVID-19 dengan gejala ringan ini lah yang membuat se-bagian besar kasus positif COVID-19 tidak dilaporkan, sehingga kemungkinan angka ak-tual infeksi COVID-19 lebih tinggi (Noh & Da-nuser, 2021). Selain itu, tingkat penularan yang cukup tinggi juga menjadikan jumlah infeksi tanpa gejala yang tidak tercatat menjadi se-makin besar (Satyakti, 2020; Singh & Chaubey, 2021).

Pada periode awal terjadinya wabah COVID-19 di Hubei, sekitar 86% infeksi COVID-19 tidak tercatat pemerintah (Yang et al., 2021). Sementara di India, jumlah kasus aktual diprediksi mencapai 17 kali dibandingkan jumlah kasus yang tercatat (Singh & Chaubey, 2021). Kondisi serupa juga terjadi di Indonesia. Satyakti (2020) memperkirakan kasus sebenarnya positif COVID-19 kemungkinan ber-jumlah 1,9 hingga 2 kali lipat dari jumlah kasus yang dilaporkan pemerintah.

Namun demikian, infeksi COVID-19 juga menunjukkan gejala yang cukup berat, khususnya pada kelompok-kelompok tertentu. Beberapa

penelitian melaporkan bahwa terdapat kelompok yang memiliki kerentanan yang cukup tinggi untuk terinfeksi COVID-19, seperti jenis kelamin pria, orang tua, perokok, mobilitas tinggi, serta kelompok dengan penyakit penyerta, (Hipertensi, Diabetes mellitus, Jan-tung, dan Asma) (Kahar et al., 2020; Li et al., 2020; Liu et al., 2020). Gejala-gejala yang dialami oleh kelompok tersebut biasanya cukup berat hingga dapat menyebabkan kematian. Kondisi inilah yang menyebabkan tingginya tingkat kefatalan COVID-19. Pada awal terjadinya pandemi, COVID-19 memiliki tingkat kefatalan yang cukup tinggi namun relatif beragam di berbagai wilayah. Heneghan (2020) melaporkan hingga bulan April tingkat kematian pada kasus COVID-19 atau *Case Fatality Rate* (CFR) berkisar antara 0,08 – 15,49. Sementara Meyerowitz-Katz & Merone (2020) mengestimasi kasus kematian pada populasi terinfeksi atau *Infection Fatality Rate* (IFR) sekitar 0,68%. Terjadi penurunan CFR pada sebagian besar negara yang mengalami gelombang kedua pandemi COVID-19 (Fan et al., 2020). Namun demikian, beberapa negara masih menunjukkan tingkat kematian akibat COVID-19 yang cukup tinggi, salah satunya Indonesia. Kahar et al. (2020) menyatakan bahwa CFR Indonesia merupakan yang tertinggi di kawasan Asia Tenggara. Kemenkes (2021) melaporkan bahwa hingga akhir 2020, CFR di Indonesia masih sebesar 4,35% walaupun terus menunjukkan penurunan.

#### **2.4. Dampak Pandemi Corona Virus Disease (covid-19)**

Pandemi COVID-19 telah memberikan dampak yang cukup besar bagi Kabupaten Pati. Berkaitan dengan aspek kesehatan, jumlah ka-sus positif COVID-19 di Kabupaten Kapuas Hulu menunjukkan jumlah yang cukup tinggi di wilayah yang merupakan pusat pemerintahan dan aktivitas ekonomi masyarakat. Namun demikian, tingkat kematian justru terjadi di wilayah yang terletak cukup jauh dari pusat pemerintahan dan aktivitas ekonomi. Dampak pandemi COVID -19 pada aspek kesehatan lainnya adalah penurunan cakupan sebagian besar layanan kesehatan.

Pembatasan sosial dan karantina wilayah yang dilaksanakan selama masa pandemi me-nyebabkan hambatan pada suplai dan per-mintaan terhadap barang dan jasa. Kondisi ter-sebut menyebabkan penurunan pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, sektor pertanian dan industri pengolahan berbasis pertanian sebagai penopang utama perekonomian Kabupaten Kapuas Hulu masih menunjukkan pertumbuhan positif. Perlambatan ekonomi selanjutnya me-nyebabkan peningkatan pengangguran khu-susnya pada sektor usaha mikro dan industri rumah tangga.

Dampak pandemi COVID-19 pada bidang sosial adalah peningkatan kemiskinan. Pening-katan kemiskinan di Kabupaten Kapuas Hulu utamanya terjadi di wilayah yang memiliki jumlah keluarga rentan miskin dan hampir miskin. Dampak pandemi COVID-19 terhadap kemiskinan dapat berlangsung

dalam periode yang cukup panjang, bahkan dapat memengaruhi kualitas generasi mendatang.

## **2.5. Pengertian Penegakan Hukum Protokol Kesehatan**

Hukum merupakan himpunan petunjuk hidup, yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat. Pergaulan hidup sebagai masyarakat yang teratur adalah sesuatu dari hukum yang terlihat dari luar, akan tetapi hukum juga dikelompokkan dalam suatu sistem yang disusun secara sengaja dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan. Sehingga, kebebasan individu sebagai kekuatan pendorong utama dari proses penyesuaian sosial, dan kebijakan pidana dan hukum pidana yang modern memberikan arti agar setiap perlakuan readaptasi sosial, harus diarahkan pada perbaikan terhadap penguasaan diri sendiri.

Akhir-akhir ini banyak dipermasalahkan tentang merosotnya kesadaran hukum. Pandangan tentang merosotnya kesadaran hukum disebabkan karena terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum dan ketidakpatuhan hukum. Bahkan yang lebih menyedihkan ialah bahwa tidak sedikit orang yang menjadi panutan, orang yang tahu hukum justru ia yang melanggar hukum. Bahkan meningkatnya kriminalitas bukan hanya dalam kuantitas dan volumenya saja, tetapi juga dalam kualitas atau intensitas serta jenisnya.

Hukum haruslah sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat, artinya hukum harus mengikuti kehendak dari masyarakat. Hukum yang baik adalah

hukum yang sesuai dengan perasaan hukum manusia (perorangan). Maksudnya sama, hanya jika kesadaran hukum dikaitkan dengan masyarakat, sementara perasaan hukum dikaitkan dengan manusia perorangan, sehingga dapatlah disebutkan bahwa kesadaran hukum sebenarnya merupakan generalisasi dari perasaan hukum.

Upaya pencegahan dan pemutusan rantai penyebaran COVID-19 di Indonesia membutuhkan kedisiplinan pada banyak aspek, terutama kehidupan sosial masyarakat. Dalam situasi pandemi, diperlukan disiplin yang sangat ketat terhadap kehidupan sosial masyarakat dalam bentuk *physical distancing*. Metode ini dianggap sebagai upaya yang paling efektif untuk mencegah dan mengurangi angka penyebaran virus ini.

Pemerintah memperkuat kewajiban *physical distancing* melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Peraturan Kementerian Kesehatan (Permenkes) No. 9 Tahun 2020. Aturan ini harus dipatuhi dan untuk memastikan kepatuhan tersebut, Polri menjadi garda terdepan. Dalam konteks inilah, selain tenaga medis, Polri dapat disebut sebagai garda terdepan dalam upaya pencegahan penyebaran COVID-19. Keberhasilan PSBB memang tergantung dari kesadaran dan kedisiplinan masyarakat, namun untuk memastikan keduanya berjalan, diperlukan peran Polri di dalamnya. Pemerintah telah membuat aturan dan kebijakan yang memadai serta peraturan pelaksanaan di semua kementerian sehingga menjadi acuan bagi pemerintah di daerah untuk

menghadapi Pandemi Covid-19. Dalam penegakan hukum, pidana menjadi pilihan terakhir untuk dijadikan sanksi bagi masyarakat yang melanggar.

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai tujuan hukum. Melalui penegakan hukum, diharapkan tujuan hukum dapat tercapai sehingga hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Berdasarkan data Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, jumlah kumulatif kasus positif Covid-19 sampai Jumat (17/7) mencapai 83.130. Dengan jumlah sebanyak itu, Indonesia menempati peringkat 26 dunia berdasarkan data Worldometers. Peringkat 25 ditempati Tiongkok dengan jumlah kumulatif 83.6228, dengan penambahan 1.000 kasus per hari di Indonesia, sedangkan Tiongkok--negara pertama yang melaporkan kasus Covid-19 hanya bertambah kurang dari 100 kasus sehari, dapat dipastikan peringkat Indonesia berada di atas Tiongkok. Jumlah tersebut akan bertambah signifikan hingga di atas 100.000, bahkan 200.000 kasus, apabila puncak Covid-19 di Indonesia terjadi pada Agustus atau September 2020.

Tak heran apabila Presiden Joko Widodo (Jokowi) beberapa kali menyoroti ketidakdisiplinan masyarakat dalam menjalankan protokol kesehatan. Awal pekan ini di Istana Merdeka Jakarta, Jokowi menyatakan pemerintah akan memberlakukan sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan.

Jokowi mengutip hasil survei di salah satu provinsi yang menunjukkan sekitar 30% warga yang tak mematuhi protokol kesehatan. Bahkan, 70% warga tidak menggunakan masker.

Kasus positif Covid-19 yang terus meningkat di Indonesia khususnya di Kapuas Hulu. Awal mula dari penemuan seorang pasien yang positif terinfeksi virus corona pada tanggal 22 Maret 2020 maka pemerintah Provinsi Kalimantan Barat melakukan tanggap darurat selama 14 hari. Tim Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) Kalimantan Barat telah melakukan langkah-langkah pencegahan dengan melakukan pelacakan jejak pasien positif Corona. Namun tak lepas dari perilaku masyarakat yang belum atau tidak disiplin melaksanakan protokol kesehatan, Provinsi Kalimantan Barat khususnya Kota Putussibau membuat penyebaran virus corona semakin meningkat.

Sejauh ini memang para pelanggar protokol kesehatan telah menerima sanksi, yakni sanksi sosial dan denda. Namun, sanksi tersebut belum memberikan efek jera secara signifikan. Oleh karena itu, pemerintah mendorong agar sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan diperberat dengan memperbesar nilai denda atau menjalani hukuman kurungan paling lama tiga bulan karena melakukan tindak pidana ringan (tipiring). Setidaknya ada tiga lokasi yang menjadi sasaran utama penerapan protokol kesehatan, yakni pasar, angkutan umum, dan ruang terbuka publik. Hingga saat ini, pasar menjadi salah satu klaster penyebaran Covid-19. Setelah menjalani swab test, para pedagang di berbagai pasar tradisional di Indonesia diketahui tertular



Covid-19. Ketidakpatuhan dan ketaatan masyarakat terhadap protokol kesehatan yang menyebabkan penyebaran virus corona ini semakin meningkat khususnya di kota Putussibau sehingga diperlukan penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan masyarakat pada masa pandemi covid 19 di Kota Putussibau.

Akhir tahun 2019 menjadi waktu yang tidak pernah di duga sebelumnya, muncul sebuah ancaman bagi kesehatan masyarakat dimana pertama kali wabah ini ditemukan di Wuhan dan diberinama Corona Virus Disease 2019, tidak butuh waktu lama kemudian berkembang pandemi ke seluruh belahan dunia sehingga Badan Kesehatan Dunia (WHO) menetapkan Covid-19 sebagai pandemi pada tanggal 11 Maret 2020. Secara resmi di Indonesia Presiden Joko Widodo menetapkan covid-19 menjadi bencana nasional non alam pada tanggal 13 April 2020 melalui Keputusan Presiden No. 12 tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional.

Dimaknai sebagai pandemi perkembangan virus ini sesuai dengan kondisi di lapangan saat ini, di mana virus corona telah melanda sebagian orang diberbagai macam daerah dibelahan dunia dengan demikian pesat. Makna kata pandemi sendiri berasal dari kata bahasa Yunani "pan", yang berarti seluruh, serta "demo", yang berarti orang. Istilah pandemi diberlakukan dan dilegalkan sebab penularannya yang begitu pesat. Sebutan ini tak mengacu pada kecakapan dan kemampuan maupun meningkatnya korban wafat, akan tetapi masa perkembangan serta penyebarannya. Kendati

demikian, bukan berarti virus corona selalu berujung pada kematian status pandemi merupakan wabah sebuah penyakit virus corona yang sudah menggapai titik spot kritis, karena menyebar ke sebagian negeri dengan begitu pesat disertai tewasnya ribuan orang.

Salah satu terdampak pandemi Covid-19, yang hingga saat tulisan ini dikerjakan masih terus mengalami pelonjakan jumlah pasien Covid-19 dari seluruh wilayah di Indonesia. Pemerintah sebagai pemangku kebijakan telah menjadikan Covid-19 sebagai bencana nasional non-alam. Lonjakan kasus yang sangat cepat semakin memicu kekhawatiran masyarakat, semakin tinggi jumlah kasus tersebut membuat pemerintah segera mengambil langkah membuat kebijakan antisipatif untuk mengatasi virus corona di Indonesia. Presiden Republik Indonesia dan Pemerintah Daerah serta lembaga terkait secara bersama-sama membuat kebijakan sebagai sebuah langkah taktis dalam upaya pencegahan covid-19. Mulai dari pemerintah pusat, menteri sampai kepala daerah provinsi, kabupaten bahkan pemerintah kota.

Tidak terlepas dari dampak penyebaran virus corona yang sangat cepat di luar negeri maupun dalam negeri memberikan perubahan pada seluruh bidang kehidupan salah satunya ekonomi. Prediksi Bank Dunia perkembangan ekonomi Indonesia akan tertekan sebesar 2,1 persen. Proyeksi pertumbuhan ekonomi yang diramalkan oleh Bank Indonesia yang biasanya mencapai di atas 5% kini hanya sekitar 2,5%.

Sebagai upaya agar penanganan covid-19 menjadi cepat pemerintah juga melalui Peraturan Menteri Kesehatan No 9 tahun 2020 tentang pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai bentuk terusan dari Peraturan Pemerintah No 21 tahun 2020 tentang PSBB. Dengan dilaksanakannya PSBB seluruh kegiatan perkantoran dirumahkan. Hal ini dilakukan pemerintah sebagai sebuah strategi untuk memutus rantai penyebaran ke wilayah tertentu tentunya dengan lebih dulu melihat dan ekonomi sebagai pertimbangan utama. Kebijakan ini tentunya tidak akan berhasil apabila tidak ada kontribusi dari masyarakat, sehingga dibutuhkan kesadaran masyarakat untuk mentaati peraturan agar penyebaran covid-19 bisa diputus dan melindungi orang-orang dari tertularnya virus ini. Upaya ini dilakukan tentunya untuk mencegah dan menangkal keluar masuknya virus dari satu wilayah ke wilayah yang lainnya.

Kota Putussibau merupakan salah kota di Indonesia yang mempunyai dampak secara ekonomi, sosial, budaya dan agama dengan adanya penyebaran virus covid-19. Berdasarkan arahan dari Pemerintah Pusat, langkah awal dilakukan Pemerintah Kota dengan memproteksi pintu-pintu masuk dari luar khususnya di Kota Putussibau. Setiap orang yang masuk ke Kalimantan Barat jika memiliki KTP Kalimantan Barat maka diinstruksikan untuk melakukan karantina mandiri dan jika KTP dari luar Kalimantan Barat maka Pemda menyiapkan tempat untuk di karantina. Di Kota Putussibau, Pemerintah juga telah menyiapkan satu Rumah Sakit Rujukan Covid-19 di Kota Putussibau, dengan ketersediaan Alat Pelindung Diri yang memadai.

Kemudian untuk tenaga kesehatan yang bertugas, telah disiapkan tempat tinggal mereka sementara. Jadi selama dua minggu mereka tidak pulang ke rumah, nanti setelah 14 hari baru mereka bisa pulang ke rumah selama dua-tiga hari, baru balik kembali bekerja. Upaya konkrit yang dilakukan di Kota Putussibau adalah telah melakukan rapid tes massal. Hanya saja pemerintah kesulitan untuk melakukan pemeriksaan swab sehingga sebagian harus dikirimkan untuk diuji Laboratorium di Jakarta.

Langkah Pemerintah Kota Putussibau dalam mengantisipasi Covid-19 yaitu dengan cara melakukan upaya pencegahan melalui sosialisasi kepada guru-guru, siswa-siswa, komunitas-komunitas, tokoh Masyarakat, dan tokoh Agama. Pemerintah Kota Putussibau juga menyediakan tempat pencuci tangan di tempat umum, meminta seluruh penjahit di Kota Putussibau untuk menjahit masker, kemudian kita beli dan bagikan kepada masyarakat. Selain itu adanya pembatasan jumlah penumpang di dalam mobil, membuat pos Covid-19 pada titik-titik masuk dari luar Kota Putussibau ke dalam Kota Putussibau, memberikan bantuan-bantuan sosial kepada masyarakat, dan memberikan bantuan intensif kepada tenaga kesehatan yang telah berjuang melawan Covid 19 ini.

Ada dua rujukan Undang-Undang yang digunakan negara/pemerintah untuk mengatasi persoalan COVID-19, instrumen hukum di bidang kesehatan yaitu Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan instrumen hukum bidang penanggulangan bencana yaitu Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Bidang kesehatan

turunannya dalam bentuk PSBB, bidang bencana turunannya dalam bentuk Gugus Tugas.

Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2020 adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (selanjutnya disingkat PSBB) di Kalimantan Barat. Namun instrumen hukum tersebut hanya bersifat himbauan. Dalam Peraturan Gubernur tersebut masalahnya terkait dengan `penindakan atas perbuatan pelanggaran` bagi mereka yang melanggar dan juga tidak mengatur secara teknis tentang sanksi administratif, subjeknya Badan Hukum atau Orang. Kemudian siapa yang berwenang untuk melaksanakan penerapan sanksi administratif. Dalam kondisi seperti ini, Pemerintah Kota Putussibau agar dapat segera mengeluarkan Peraturan Walikota yang acuannya bisa diambil dari Peraturan Gubernur 5 Tahun 2020. Kemudian tujuan dan manfaat dari PSBB harus dipublikasikan, sehingga secara demokrasi ada jaminan kepada masyarakat dan masyarakat tidak ragu dengan pemerintah.

Penegakan Hukum Terhadap pelanggaran protokol kesehatan pada masa pandemi covid 19 di kota Putussibau dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dengan melakukan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM), Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai bentuk penegakan hukum terhadap pelanggaran protokol kesehatan pada masa pandemi covid 19 di Kota Putussibau melalui sosialisasi-sosialisasi dalam pencegahan penyebaran virus covid 19 dan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dengan menerapkan sanksi terhadap pelanggar. Namun penegakan hukum terhadap pelanggaran protokol kesehatan belum

terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan masih terjadinya pelanggaran-pelanggaran protokol kesehatan yang dilakukan oleh masyarakat di kota Putussibau.

Dari sekian sanksi yang telah dicantumkan dalam masing-masing kebijakan memiliki tujuan agar pelanggar merasakan efek jera dari perbuatannya tersebut. Secara umum, sanksi dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga sanksi administratif, biasanya dikaitkan dengan atau sebagai konsekuensi dari suatu norma yang dirumuskan dalam bentuk larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban). Suatu norma yang berisi larangan, perintah (keharusan), atau wajib (kewajiban) pada umumnya akan mengalami kesulitan dalam penegakannya apabila tidak disertai dengan sanksi.

Di beberapa daerah kini banyak diterapkan sanksi bagi warga yang melanggar disiplin protokol kesehatan. Bentuk sanksinya pun beragam dari hal yang ringan hingga berujung denda pun diberlakukan. Namun, tidak jarang juga beberapa daerah sengaja memajang peti mati di pinggir jalan untuk mengingatkan banyak orang tentang dampak dari bahayanya penularan Covid-19. Pada dasarnya, Pemerintah telah dan selalu menghimbau seluruh masyarakat Indonesia untuk tetap disiplin dalam menjaga kesehatan dan menjalankan pola hidup yang sehat. Pemerintah juga mengingatkan agar masyarakat tetap melakukan *physical distancing* dan mengikuti berbagai protokol kesehatan demi mencegah penularan Virus Covid-19 ini.

Pemerintah Pusat melalui Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 membuat empat strategi untuk menguatkan kebijakan *physical distancing* sebagai strategi dasar demi mengatasi pandemi Virus Corona COVID-19 salah satunya penggunaan masker. Masyarakat diwajibkan menggunakan masker saat berada di ruang publik atau di luar rumah. Diharapkan agar dengan memakai masker mata rantai penularan COVID-19 mampu dicegah dan perkembangannya dapat diminimalisir dan bahkan dimusnahkan.

## **2.6. Penelitian yang Relevan**

1. Penelitian Evi Wahyuni tahun 2021 meneliti “Implementasi kebijakan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19 di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang (studi kasus Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang)”. Persamaan dalam penelitian dengan penulis teliti sekarang adalah sama-sama meneliti tentang implementasi kebijakan peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2020 tentang pencegahan dan pengendalian covid-19. Perbedaan dalam penelitian dengan penulis adalah terletak pada fokus penelitian, di mana penelitian Evi Wahyuni penelitiannya fokus pada implementasi kebijakan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan. Sedangkan penulis sekarang fokus penelitiannya pada bagaimana pemahaman aparaturnya pemerintah terhadap implementasi peraturan Bupati Nomor 57 tahun 2020 tentang disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya

pengecahan dan pengendalian covid-19. Perbedaan kedua adalah berbeda dari tempat dan lokasi penelitian.

## 2.7. Kerangka Pikir Penelitian

Alur pemikiran penelitian dalam implementasi peraturan Bupati Nomor 57 tahun 2020 tentang disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19 dapat terlihat dalam gambar satu, yaitu :

### Gambar 1

#### Kerangka Pikir Penelitian

Implementasi Peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 57 Tahun 2020 tentang disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19



#### Masalah

1. Kurangnya pemahaman dari aparat pemerintah 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.



Teori Edward III dalam Widodo (2011:98-110)

1. Komunikasi (communication)
2. Disposisi Sumber Daya (disposition)
3. Sumber Daya (resources)
4. Struktur Birokrasi (bureaucratic structure)



Implementasi Peraturan Bupati Kapuas Hulu Nomor 57 tahun 2020 tentang disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian covid-19

## 2.8. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan dan kerangka pikir penelitian yang telah disebutkan diatas dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana cara implementor berkomunikasi dalam implementasi peraturan Bupati Kapuas Hulu atas disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan di Kecamatan Putussibau Utara?
2. Bagaimana sumber daya yang tersedia dalam implementasi peraturan Bupati Kapuas Hulu atas disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan di Kecamatan Putussibau Utara?
3. Bagaimana disposisi para implementor dalam implementasi peraturan Bupati Kapuas Hulu atas disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan di Kecamatan Putussibau Utara?
4. Bagaimana struktur birokrasi dalam implementasi peraturan Bupati Kapuas Hulu atas disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan di Kecamatan Putussibau Utara?