

KONSTRUKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENANGANAN COVID 19 DI INDONESIA

Mia Rumiasari

*Pemerintah Kota Bandung
Email: rumiasari@gmail.com*

Abstrak

Pandemi Covid 19 yang menyerang seluruh Negara di dunia, berdampak juga kepada Negara Indonesia. Ketidaksiapan Indonesia dan negara-negara di dunia terhadap serangan Covid 19 terlihat dari penanganan yang tidak sistemik di awal serangan Covid 19 mulai dari pemerintahan pusat yang tidak siap dalam menangani dari aspek kebijakan secara berjenjang sampai kebingungan pada pemerintah daerah, yang disebabkan oleh kebijakan terkait dengan kekarantinaan kesehatan yang hanya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat. Kebijakan PSBB diberlakukan oleh pemerintah pusat untuk mengendalikan daerah terdampak Covid 19 sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dengan membentuk satuan tugas sampai di tingkat pemerintah daerah untuk membangun koordinasi dan komunikasi secara berjenjang.

Kata Kunci: *kebijakan, komunikasi, pemerintah daerah*

Abstract

The covid 19 outbreak that attacks all countries in the world, also brings a number of impacts in Indonesia. The unpreparedness of Indonesia and the other countries for the Covid-19 attack was shown on the immethodical control at the beginning of the Covid-19 attack. It started from the unpreparedness of central government in handling the policy aspect comprehensively, led to confusion in the regional government caused by policies related to health quarantine that can only be done by the central government. The PSBB (Large-scale social restriction) policy is enforced by the central government to control the regions affected by Covid-19 in such a way as to prevent the possible spread of Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) by forming a task force up to the regional government level to build coordination and communication in stages.

Keywords : Policy, communication, regional government

A. PENDAHULUAN

Sejak penetapan Covid-19 sebagai bencana wabah nasional oleh Presiden Joko Widodo pada Maret 2020, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan berskala nasional. Kebijakan tersebut antara lain adalah penetapan kelembagaan serta penanganan wabah dalam kerangka tanggap darurat bencana di bawah kendali BNPB, kebijakan alokasi keuangan, serta Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Ketiganya dilakukan pemerintah guna mengurangi dampak buruk krisis Covid-19 di bidang sosial-ekonomi. Meskipun begitu pada kenyataannya, cepatnya

penyebaran Covid-19 menyebabkan terjadinya “krisis kebijakan yang kompleks”, yang karenanya, muncul beberapa permasalahan dan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan.

Isu mengenai sentralisasi dan desentralisasi dalam penanganan COVID-19 mengemuka di tengah upaya pencarian alternatif kebijakan yang tepat dalam menghadapi Virus Corona jenis baru (2019-nCoV). Sentralisasi dan desentralisasi dapat diterjemahkan dalam model hubungan antara pusat dan daerah, baik itu relasi negara federal dengan negara bagian maupun union dengan state sebagaimana Uni Eropa (*European Union*) atau model otonomi daerah yang dipraktikkan di Indonesia.

Penanganan COVID-19 di Indonesia diawali dengan menempatkan pemerintah pusat sebagai sentra penanganan dengan menguasai informasi dan teknologi untuk melakukan pengujian specimen pasien suspect. Di fase awal merebaknya COVID-19 di Indonesia, pemerintah daerah tidak diperkenankan memberikan pernyataan terkait data kasus COVID-19. Plt. Bupati Cianjur, Herman Suherman bahkan pernah dikritik oleh Menkopolkam, Mahfud MD karena memberikan pernyataan mengenai kasus Corona di daerahnya¹ serta adanya keharusan pengujian specimen pasien terduga Corona yang harus dilakukan di pusat melalui Balitbangkes Kemenkes menyebabkan identifikasi status pasien menjadi lama dan dikeluhkan oleh daerah-daerah². Hal ini mengindikasikan bahwa penanganan COVID-19 dimonopoli oleh otoritas pusat di awal masuknya COVID-19 ke Indonesia. Bahkan informasi bagi publik pun dibuat sangat terbatas. Pemerintah Daerah sebagai pihak yang bertanggungjawab terhadap masyarakat yang ada di masing-masing daerahnya tidak tahu harus menempuh langkah kebijakan seperti apa dalam menyikapi COVID-19. Di luar negeri COVID-19 sudah menyebar begitu masif tapi di level nasional justru belum ada panduan dan kesiapsiagaan dari pemerintah pusat untuk menghalau penyebaran COVID-19 di Indonesia. Pejabat daerah akhirnya dirundung kebingungan, di mana mengambil langkah antisipatif sendiri dianggap melawan kebijakan pusat, tapi disisi lain masyarakat berharap agar pimpinan di daerahnya mengambil langkah kebijakan untuk menyelamatkan warga dari ancaman COVID-19

¹ Taufiqurrahman, Firman. (2020, March 4). Dituding Cari Panggung Oleh Mahfud MD, Begini Reaksi Plt Bupati Cianjur. <https://regional.kompas.com/read/2020/03/04/22211741/dituding-caripanggung-oleh-mahfud-md-begini-reaksi-plt-bupati-cianjur?page=1>

² Ricky, Mariyana. (2020, March 13). Hasil Tes Suspect Corona Solo, Rudy: Kalau Harus Kirim Jakarta, Hasilnya Lama. <https://www.solo-pos.com/hasil-tes-suspect-Corona-solo-rudy-kalau-harus-kirim-jakarta-hasilnya-lama-1051762>

ARTIKEL

Sekitar lebih kurang dua minggu pasca pengumuman pasien pertama, pemerintah akhirnya mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Melalui Keppres tersebut, penanganan COVID-19 berada di bawah Gugus Tugas yang diketuai oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Doni Monardo. Mengacu pada aturan dalam Keppres tersebut, nampak peran sentral dalam penanganan COVID-19 ada di tangan pemerintah pusat melalui Gugus Tugas, sedangkan daerah melalui kepala daerah memiliki peran membentuk dan mengepalai atau memimpin gugus tugas di wilayahnya masing-masing sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 440/2622/SJ Tanggal 29 Maret 2020 Tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Daerah. Namun, di tengah belum adanya kepastian kebijakan yang tegas dari pemerintah untuk menghentikan penyebaran COVID-19, daerah-daerah seperti Kota Tegal, Kota Tasikmalaya, dan Papua justru jalan sendiri dengan menerapkan kebijakan yang sifatnya strategis, seperti karantina wilayah (lockdown) demi mencegah penularan COVID-19 di wilayahnya³. Hal ini tentunya bertentangan dengan pernyataan presiden yang menegaskan bahwa kebijakan lockdown menjadi kewenangan pemerintah pusat. Apa yang disampaikan presiden terkait dengan hal tersebut bukanlah tanpa dasar hukum. Dalam Undang-Undang No.6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan telah disebutkan bahwa karantina wilayah merupakan kebijakan pemerintah pusat. Apa yang dilakukan oleh sebagian kepala daerah sejatinya adalah bentuk kegelisahan karena selama ini daerah-daerah tidak diberikan instruksi yang jelas untuk mencegah penyebaran COVID-19.

Kondisi ini sebenarnya dapat dipahami karena memang sepertinya infeksi COVID-19 di Indonesia tidak masuk dalam skenario pemerintah pusat. Pandangan ini ditunjukkan dengan penyangkalan dan bentuk kebijakan yang tidak tanggap terhadap bahaya COVID-19 yang dilakukan oleh pemerintah di awal tahun di saat negara-negara lain termasuk negara tetangga seperti Singapura sudah memiliki pasien positif terinfeksi COVID-19. Ketidakjelasan dan lambannya pusat dalam membuat kebijakan terkait COVID-19 akhirnya membuat kepala daerah mengambil inisiatif untuk menyelamatkan daerahnya masing-masing. Terobosan yang dilakukan

³ Nurita, Dewi. (March 16, 2020). Jokowi: Kebijakan Lockdown Adalah Kewenangan Pusat. <https://nasional.tempo.co/read/1320198/jokowi-kebijakan-lockdown-adalah-kewenanganpusat/full&view=ok>

ARTIKEL

oleh kepala daerah ini kemudian menyebabkan tidak sinkronnya kebijakan di pusat dan daerah terkait penanganan COVID-19.

Aubrecht et al. (2020) dalam tulisannya berjudul *Centralized and Decentralized Responses to COVID19 in Federal Systems: US and EU Comparisons* mengungkapkan mengenai perlunya kombinasi peran yang cermat (*smart mix*) antara sentralisasi dan desentralisasi. Ada kebijakan-kebijakan yang memang harus diambil oleh pemerintah pusat, tetapi ada kebijakan yang justru akan efektif bila dilakukan oleh pemerintah di level daerah. Menurutnya, bentuk langkah kebijakan yang dapat dibuat terpusat adalah pengadaan peralatan medis demi menghindari adanya pihak-pihak yang mengambil keuntungan (*moral hazard*) di level daerah, sedangkan terkait dengan desentralisasi kebijakan dapat dilakukan pada pelaksanaan tes COVID-19 dengan pertimbangan bahwa daerah memiliki data warga atau informasi yang lebih lengkap dan akurat daripada pemerintah pusat⁴

Namun dalam praktiknya, peran pusat dan daerah ini tidak sepenuhnya berjalan mulus. Di Italia, dimana daerah-daerahnya otonom, ternyata menimbulkan kelemahan dalam upaya penanganan COVID-19. Perdana Menteri Italia, Giuseppe Conte bahkan pernah mengancam akan mencabut kekuasaan (*power*) yang dimiliki daerah-daerah otonom karena kegagalan mereka dalam menghadapi kondisi darurat nasional⁵. Daerah-daerah tersebut dianggap tidak mematuhi protokol kesehatan yang telah dibuat dan tidak mengindahkan instruksi untuk karantina, penutupan sekolah, dan pembatasan jam buka bagi usaha komersil.

Ricciardi dalam Paterlini menyampaikan bahwa ketika awal wabah COVID-19 masuk ke Italia, koordinasi antara pusat dan daerah sangat lemah, sehingga menyebabkan kebingungan dalam penanganan virus tersebut. Otonomi daerah yang begitu besar di Italia justru membuat pemerintah pusat kewalahan dalam mengatur daerah-daerahnya⁶.

⁴ Aubrecht, Paul., & Essink, Jan., & Kovac, Mitja., & Vandenberghe, Ann-Sophie. 2020. *Centralized and Decentralized Responses to COVID-19 in Federal Systems: US and EU Comparisons*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3584182>

⁵ Carinci, Fabrizio. 2020. *Covid-19: Preparedness, Decentralisation, and The Hunt for Patient Zero*. <https://doi.org/10.1136/bmj.m799>

⁶ Paterlini Marta. 2020. *On The Front Lines of Coronavirus: The Italian Response to Covid-19*. <https://doi.org/10.1136/bmj.m1065>

Di India, daerah (distrik) menjadi fokus desentralisasi dalam pencegahan dan penanganan COVID-19⁷. Hal ini dilakukan karena konteks kedaerahan atau kebijakan yang berlandaskan pada situasi di tingkat lokal dinilai tepat untuk mengembangkan strategi yang sesuai dengan kondisi wilayahnya masing-masing. Meskipun begitu, pada tingkat pusat, pemerintah India berinisiatif untuk menerapkan lockdown kepada daerah-daerah. Karena keputusan ini pulalah WHO memuji penanganan COVID-19 di India (*financialexpress.com*)

Sebagaimana uraian diatas muncul tiga permasalahan dalam tulisan ini yang melatar belakangi lambannya penanganan krisis Covid-19 oleh pemerintah. *Pertama*, kurang jelas dan lambannya kebijakan dan regulasi terkait penanganan covid. *Kedua*, tumpang tindihnya pelaksanaan koordinasi antaraktor pemerintahan, baik secara horizontal maupun vertikal. *Ketiga*, diskoneksi antara kebijakan pemerintah dan inisiatif masyarakat yang menimbulkan kebingungan publik.

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penulis mencoba melakukan analisis terhadap konstruksi kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan Covid 19 di Indonesia.

B. KAJIAN PUSTAKA

1. Konstruksi Kebijakan

Kata kebijakan berasal dari bentuk dasar bijak yang mendapat konteks ke – an. Kata ini mengandung makna garis haluan (dalam bahasa Inggris *policy*). Garis haluan, sebagai istilah, mengandung makna (1) rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi) dan (2) pernyataan cita-cita, manajemen dalam usaha mencapai sasaran.⁸

Carl J. Friedrich menyatakan bahwa kebijakan merupakan serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap pelaksanaan usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu⁹

⁷ Mishra Surabhi. et al. 2020. *Restricting Rural-Urban Connect to Combat Infectious Disease Epidemic as India Fights COVID-19.J Family Med Prim Care*, Vol 9 (4), p 1792-1794
<http://www.jfmprc.com/text.asp?2020/9/4/1792/283432>

⁸ Solly Lubis, 2014. *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (legal Policy and Public Policy)*. CV. Mandar Maj : Bandung. hal. 1-2

⁹ *Ibid.* hal. 82

ARTIKEL

Meskipun politik hukum (*legal policy*) dan kebijakan publik (*public policy*) berada di ranah atau bidang yang sama, yakni sama-sama berada di bidang politik, namun posisi dan peranannya berbeda. Politik hukum (*legal policy, rechtspolitik*) adalah kebijakan (*policy*) yang menetapkan sistem dan perangkat hukum yang akan diberlakukan dalam negara. Sedangkan kebijakan publik (*public policy*) adalah kerangka pikir dan rumus kebijakan tentang tata cara pelayanan untuk memenuhi kepentingan umum, baik mengenai kepentingan negara maupun kepentingan masyarakat¹⁰, Misalnya :

- a. Bagaimana konsep kebijakan untuk melaksanakan kinerja lembaga-lembaga pemerintahan baik yang berskala nasional maupun lembaga berskala daerah. Contohnya : bagaimana jajaran Departemen Pendidikan Nasional melaksanakan misi pendidikan di negara ini.
- b. Bagaimana konsep kebijakan untuk memberikan layanan pendidikan kepada masyarakat melalui misi pendidikan. Contoh lain : bagaimana garis kebijakan untuk memberikan layanan air bersih, listrik, irigasi dan tali air, pengobatan bagi masyarakat yang berkepentingan (stakeholders)¹¹

Untuk menghindari peraturan kebijakan melampaui batas-batas kebebasan bertindak dan merusak tatanan hukum yang berlaku, sangat perlu untuk menemukan asas-asas yang dapat menjadi kendali bagi peraturan kebijakan. Asas-asas tersebut antara lain asas-asas negara berdasar hukum, asas-asas perlindungan terhadap masyarakat dan asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang layak dimana untuk Indonesia asas-asas tersebut tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme yang mengatur tentang asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi:

- 1) Asas Kepastian Hukum;
- 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- 3) Asas Kepentingan Umum;
- 4) Asas Keterbukaan;
- 5) Asas Proporsionalitas;
- 6) Asas Profesionalitas; dan

¹⁰ Ibid. hal. 3

¹¹ Ibid. hal. 4

7) Asas Akuntabilitas.

Di luar asas-asas tersebut, peraturan kebijakan tidak lagi dalam kerangka *freies Ermessen*, tetapi dapat menjadi tindakan sewenang-wenang.

2. Desentralisasi dalam Pemerintahan di Daerah

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* atau *government*, yakni pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai Pemerintahan sebagai berikut:

Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.¹²

Menurut Suhady, pemerintah (government) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya.³

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Definisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu: pertama, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan

¹² Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Gajahmada University Press, Yogyakarta, Cet. Kesembilan, hal. 6-8

umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; kedua, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Selanjutnya, desentralisasi dalam konteks privatisasi maksudnya adalah dimana pemerintah melepaskan atau memberikan tanggungjawab kepada pihak lain seperti swasta ataupun relawan dan organisasi lainnya yang mewakili kepentingan masyarakat. Desentralisasi oleh para penganjurnya dikatakan dapat meningkatkan tata kelola suatu negara karena mampu mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya (Faguet & Poschl, 2015).

Ketika pemerintah sebagai pihak yang melayani dekat dengan yang dilayani (rakyat) maka masyarakat akan ikut bertanggungjawab mengenai hadirnya pelayanan yang berkualitas dengan memberikan komplain dan permintaan kepada pemerintah agar memberikan pelayanan yang bermutu (Grindle, 2009). Smith (1985) dalam (Hulme & Turner, 1997) mengemukakan beberapa manfaat desentralisasi, yaitu:

- 1) Pendidikan politik (*political education*). Desentralisasi mengajarkan warga negara mengenai perannya dalam politik, pemilihan wakil rakyat dan hakikat dari kebijakan, perencanaan anggaran pemerintah dan demokrasi.
- 2) Pelatihan kepemimpinan politik (*training in political leadership*). Desentralisasi memberikan ruang bagi calon pemimpin politik untuk dapat mengembangkan keterampilan dalam proses pembuatan kebijakan, partai politik, penganggaran, dan berujung pada peningkatan kualitas politisi nasional.
- 3) Stabilitas politik (*political stability*). Hal ini diwujudkan dengan terbukanya ruang partisipasi politik yang antara lain melalui pemungutan suara, keterlibatan dalam partai politik dan membangun kepercayaan publik terhadap pemerintah sehingga harmonisasi sosial dan stabilitas politik dapat tercapai.
- 4) Kesetaraan politik (*political equality*). Adanya kesetaraan dalam partisipasi politik yang besar akan mengurangi adanya konsentrasi kekuasaan pada satu orang atau kelompok tertentu. Kesetaraan politik menjamin bahwa kekuatan politik akan didistribusikan secara lebih luas dan

ARTIKEL

merata yang pada akhirnya menjadikan desentralisasi sebagai mekanisme yang dapat memenuhi kebutuhan orang miskin dan mereka yang kurang beruntung.

5) Akuntabilitas (*accountability*). Maksudnya adalah desentralisasi akan membuat akuntabilitas di tingkat lokal. Perwakilan di level lokal atau daerah dianggap lebih dekat dengan masyarakat sehingga lebih memudahkan untuk bisa dimintai pertanggungjawaban. Pemilu di tingkatan daerah menjadi salah satu mekanisme bagi masyarakat untuk menunjukkan kepuasan dan ketidakpuasan terhadap para wakilnya di pemerintahan.

6) Responsivitas (*responsiveness*). Maksudnya bahwa desentralisasi dapat meningkatkan daya tanggap pemerintah lokal karena tingkatan pemerintahan tersebut yang mengetahui kebutuhan masyarakat. Pemenuhan program kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan di level lokal juga membuat biaya lebih hemat.

Selanjutnya, praktik desentralisasi dapat dikategorikan menjadi empat bentuk (Cheema & Rondinelli, 2007b). *Pertama* adalah desentralisasi administratif yang mencakup dekonsentrasi birokrasi pemerintah pusat dan pendelegasian tugas-tugas pemerintah. *Kedua*, desentralisasi politik berupa devolusi kekuasaan kepada pemerintah daerah. *Ketiga*, desentralisasi fiskal yang mencakup transfer pembagian pendapatan dan keleluasaan pengeluaran. *Keempat* adalah desentralisasi ekonomi yang menyangkut liberalisasi, deregulasi, dan privatisasi.

Meskipun begitu, praktik desentralisasi tidak serta merta dapat berjalan mulus. Serangkaian permasalahan muncul sebagai akibat diterapkannya desentralisasi dalam pemberian layanan publik. Ahmad et al. (2005b) mencatat setidaknya ada empat permasalahan yang kerap muncul. *Pertama* adalah terkait lemahnya kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik. *Kedua* adalah tidak selarasnya pembagian kewenangan atau tanggung jawab pada masing-masing level pemerintahan. *Ketiga*, desentralisasi dalam beberapa kasus juga dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan politik di level daerah dengan memberinya kewenangan-kewenangan, tapi disisi lain, daerah justru mempergunakan kekuasaannya tersebut untuk melawan pusat. *Keempat*, ada sejumlah masalah yang tidak terkait dengan pemberian layanan secara langsung akan tetapi ikut melemahkan upaya pemberian layanan di negara-negara yang terdesentralisasi.

C. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dilakukan adalah deskriptif analisis. Menurut Nazir (1988), metode deskriptif merupakan suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu system pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kesalahan paling awal dalam merespon ancaman COVID-19 adalah sikap mengabaikan yang ditunjukkan oleh para pejabat pemerintahan di Indonesia. Sikap percaya diri pemerintah yang menunjukkan bahwa COVID-19 bukan ancaman bagi Indonesia telah membuat tidak ada persiapan sama sekali yang diambil, bahkan ketika wabah sudah mulai menyebar dari Wuhan Cina ke sejumlah negara, termasuk di Asia Tenggara. Tidak adanya antisipasi dari pengambil kebijakan atas potensi bencana pandemi telah melahirkan kegagalan ketika COVID19 secara nyata menyebar.

Setelah dikeluarkannya Perppu Nomor 1 Tahun 2020, pada April 2020, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 2020 tentang Penetapan Bencana Nasional Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai Bencana Nasional.

Dalam rangka penanggulangan penyebaran Covid-19 sebagai bencana nasional, Pemerintah mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah. Indonesia yang merupakan negara kepulauan memiliki posisi yang sangat strategis, karena berada pada jalur lalu lintas perdagangan internasional. Kondisi tersebut menyebabkan pintu masuk ke wilayah Indonesia yang menjadi akses keluar masuknya faktor risiko penyebaran penyakit dan gangguan kesehatan. Untuk itu, ketika muncul pandemic Covid 19, pemerintah segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dalam rangka percepatan penanganan Covid-19, pada 31 Maret 2020. Dikeluarkannya PP nomor 21 Tahun 2020 tersebut berdasarkan kewenangan yang sudah ditentukan antara lain dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Keluarnya berbagai kebijakan tidak serta merta membuat penanganan COVID-19 terkelola dengan baik, bahkan berbagai macam persoalan baik dari sisi substansi kebijakan, kelembagaan, maupun sumber daya yang dibutuhkan untuk implementasi terus bermunculan. Krisis COVID-19 melahirkan krisis kebijakan yang kompleks. Penyebab kompleksitas persoalan ini bisa diurai sebagai berikut: kebijakan respon awal wabah yang salah, pesan kebijakan yang tidak jelas, koordinasi dan sinergi antar aktor kebijakan yang lemah, serta kurangnya kesiapan menghadapi bencana (*disaster preparedness*) baik dalam aspek sumber daya maupun infrastruktur.

Tidak jelasnya pesan kebijakan diperparah dengan miskinnya koordinasi antar lini pemerintahan serta tidak nampaknya sinergitas sebagai unsur penting pengelolaan krisis. Kelemahan koordinasi dan tidak adanya sinergi berdampak nyata pada fragmentasi penanganan baik diantara institusi pemerintahan pusat, maupun daerah. Nuansa yang kemudian muncul adalah politisasi atas situasi krisis COVID-19. Meskipun pada akhirnya Presiden mengeluarkan kebijakan yang lebih tegas, namun menciptakan kembali sistem koordinasi dan sinergi yang sudah tercerai pada tahap respon awal bukan hal mudah.

Pemerintah daerah sebagai salah satu aspek ketatanegaraan merupakan bagian yang integral dari sistem kehidupan nasional dalam NKRI yang menganut asas demokrasi. Asas demokrasi yang dianut dalam dasar filsafat negara Pancasila dan UUD 1945 ini menjuruskan pilihan kita kepada penggunaan asas desentralisasi, bukan sentralisasi pemerintahan. Asas demokrasi dan desentralisasi ini menjadi landasan upaya penyesuaian struktur organisasi pemerintahan negara republik Indonesia secara menyeluruh dengan asas-asas nasional yang dianut dalam Pancasila dan UUD 1945, termasuk di dalamnya upaya pengorganisasian pemerintahan di daerah.¹³

Desentralisasi merupakan perpindahan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber daya melalui dekonsentrasi, delegasi, atau devolusi dari tingkat nasional atau pusat ke tingkat yang lebih rendah atau daerah (Cheema & Rondinelli, 2007a). Dewilde et al. (2016) menyatakan bahwa desentralisasi adalah prinsip pendistribusian tugas dari organisasi yang ada di pusat ke struktur organisasi yang ada di daerah. Selanjutnya, demi suksesnya pembagian tugas yang terdesentralisasi tersebut maka dikembangkan prinsip-prinsip perbantuan kepada struktur yang lebih rendah.

¹³ Solly Lubis, 1989. *Serba-serbi Politik dan Hukum*. CV. Mandar Maju : Bandung. hal 153-154

ARTIKEL

Menurut Rondinelli (1981) dalam (Rondinelli et al, 1983) desentralisasi dapat dikategorikan ke dalam empat tipe, yaitu: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi. Dekonsentrasi merupakan bentuk penyerahan kewenangan administratif dari lembaga pemerintah yang ada di level pusat atau kementerian ketingkat yang lebih rendah di daerah. Jadi ada semacam pengalihan beban kerja dari pejabat yang ada di pusat kepada jajaran staf yang ada di daerah (di luar Ibu Kota).

Delegasi merupakan pengalihan tanggung jawab manajerial untuk fungsi-fungsi khusus organisasi yang berada di luar struktur birokrasi reguler, misalnya kepada perusahaan publik, badan pembangunan regional, dan otoritas khusus. Devolusi merupakan suatu bentuk penguatan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan, tanggung jawab baik secara finansial maupun hukum untuk dapat menjalankan dan mengambil kebijakan secara otonom.

Pilihan PSBB lebih ringan jika dibandingkan dengan Karantina Wilayah sebagaimana diatur dalam Pasal 55 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018, karena selama dalam Karantina Wilayah kebutuhan dasar orang dan makanan hewan ternak yang berada di wilayah karantina menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat. Tanggungjawab Pemerintah Pusat penyelenggaraan Karantina Wilayah dilakukan dengan Pemerintah Daerah dan pihak yang terkait. Di dalam Pasal 60 ditegaskan, ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria dan pelaksanaan Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit, dan Pembatasan Sosial Berskala Besar diatur dengan Peraturan Pemerintah. Adapun yang dimaksud dengan PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).

Di dalam PP Nomor 21 Tahun 2020 ditegaskan, bahwa pemerintah daerah dapat melakukan PSBB atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan. Pemberlakuan PSBB harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektivitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Dalam rangka percepatan penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) serta pemulihan dan transformasi ekonomi nasional, dibentuk Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional

yang selanjutnya disebut Komite. Pembentukan Komite ini berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Sebuah kebijakan penanganan krisis akan bermakna dan lebih efektif jika dibangun secara sistemik utuh dari lini atas sampai lini terbawah pemerintahan, termasuk masyarakat. Karakter kebijakan fragmented sebagaimana tersaji dalam minggu-minggu awal penanganan COVID-19 hanya berakhir pada tidak jelasnya penanganan. Untuk itu, yang dibutuhkan segera adalah sebuah kebijakan yang terintegrasi, yang menyambungkan semua lini stakeholders. Dengan demikian, akan ada interpretasi kebijakan yang setara diantara multi aktor dalam sistem politik dan pemerintahan di tanah air. Kebijakan ini akan bisa membangun *public trust* terhadap sistem penanganan pandemic COVID-19.

Disamping itu penanganan COVID-19 membutuhkan kerja kolektif yang melintasi sekat-sekat kementerian, sektor, dan level pemerintahan bahkan sampai tingkatan pemerintahan terbawah. Hal ini penting dilakukan dalam membangun sistem koordinasi dan sinergi yang kokoh adalah untuk menempatkan krisis ini sebagai common agenda yang dilepaskan dari ego sektoral dan kepentingan-kepentingan jangka pendek yang bersifat kelompok maupun personal. Pengembangan sistem koordinasi dan sinergi bisa dikendalikan oleh BNPB yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden, sebagaimana amanat UU Kebencanaan. Dengan adanya sistem koordinasi dan sinergi ini, maka fragmentasi kebijakan dan respon atas krisis akan bisa diredam, sehingga implementasi kebijakan menangani COVID-19 akan berada dalam langgam yang lebih kurang sama.

E. SIMPULAN

Pemerintah Indonesia dalam menanggulangi penyebaran Covid 19 sebagai bencana nasional mengambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah. Indonesia yang merupakan negara kepulauan memiliki posisi yang sangat strategis, karena berada pada jalur lalu lintas perdagangan internasional. Kondisi tersebut menyebabkan pintu masuk ke wilayah Indonesia yang menjadi akses keluar masuknya faktor risiko penyebaran penyakit dan gangguan kesehatan. Untuk itu, ketika muncul pandemic Covid 19, pemerintah segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dalam rangka percepatan penanganan Covid-19, pada 31 Maret 2020.

ARTIKEL

Dikeluarkannya PP nomor 21 Tahun 2020 tersebut berdasarkan kewenangan yang sudah ditentukan antara lain dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Pemerintah daerah dapat melakukan PSBB atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan. Pemberlakuan PSBB harus didasarkan pada pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektivitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No.2 tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang UU No.9 tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No.6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan

UU No.24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

Keputusan Presiden (Keppres) No. 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 440/2622/SJ Tanggal 29 Maret 2020 Tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Daerah

Buku dan Artikel Jurnal

Aubrecht, Paul., & Essink, Jan., & Kovac, Mitja., & Vandenberghe, Ann-Sophie. 2020. *Centralized and Decentralized Responses to COVID-19 in Federal Systems: US and EU Comparisons*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3584182>

ARTIKEL

Carinci, Fabrizio. 2020. Covid-19: *Preparedness, Decentralisation, and The Hunt for Patient Zero*. <https://doi.org/10.1136/bmj.m799>

Cheema, S. G., & Rondinelli, D. A. 2007. *From Go-vernment Decentralization to Decentralized Governance*. In: Cheema & Rondinelli (Eds.), *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*. Washington: Brookings.

Faguet, Jean Paul., & Poschl, Caroline. 2015. *Is Decentralization Good for Development: Perspectives from Academics & Policy Makers*. In: Faguet & Poschl (Eds.), *Is Decentralization Good for Development: Perspectives from Academics & Policy Makers*. United Kingdom: Oxford University Press. p 1-28.

Grindle, Merilee S. 2009. *Going Local: Decentralization, Democratization, and The Promise of Good Governance* 3rd ed. Princeton: Princeton University Press.

Mishra Surabhi. et al. 2020. Restricting Rural-Urban Connect to Combat Infectious Disease Epidemic as India Fights COVID-19. *J Family Med Prim Care*, Vol 9 (4), p 1792-1794 <http://www.jfmprc.com/text.asp?2020/9/4/1792/283432>

Paterlini Marta. 2020. *On The Front Lines of Coronavirus: The Italian Response to Covid-19*. <https://doi.org/10.1136/bmj.m1065>

Ricky, Mariyana. (2020, March 13). Hasil Tes Suspect Corona Solo, Rudy: Kalau Harus Kirim Jakarta, Hasilnya Lama. https://www.solo_pos.com/hasil-tes-suspect-Corona-solo-rudy-kalau-harus-kirim-jakarta-hasilnya-lama-1051762

Rasyid, Ryas. 2003. *Regional Autonomy and Local Politics in Indonesia*. In: Aspinal, Edward., & Fealy, Greg (Eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralization and Democratization*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.

Riawan, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 197

Rondinelli, Dennis A., & Nellis, John R., & Chema ,G Shabbir. 1983. *Decentralization in Developing Countries (A Review of Recent Experience)*. Washington DC: World Bank.

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990, hlm 40

Sutiyo., & Maharjan KL. 2017. *Decentralization and Rural Development in Indonesia*. Singapore: Springer.

Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 41

Soerjono Soekanto, 1982. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo : Jakarta

Solly Lubis, 2014. *Politik Hukum dan Kebijakan Publik (legal Policy and Public Policy)*. CV. Mandar Maju : Bandung.

Solly Lubis, 2020. *OPINI KEBIJAKAN Melalui Pendekatan Politik Hukum & Kebijakan Publik*. CV. Mandar Maju: Bandung

Solly Lubis, 1989. *Serba-serbi Politik dan Hukum*. CV. Mandar Maju : Bandung.

Philipus M. Hadjon, dkk., 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* Gajahmada University Press, Yogyakarta, Cet. Kesembilan, hal. 6-8

Turner, Mark., & David Hulme. 1997. *Governance, Administration and Development: Making The State Work*. London: MacMillan Press Ltd.

Dewilde, Patrick., & Drost, Ulrich., & Grambow, Martin., & Schatz, Bernhard. 2016. *The Principles of Subsidiarity and Internality as Ordering Principles of Decentralized Structures, Illustrated by the Example of Water Management Wildere*. In: Peter A., & Grambow, Martin (eds), *Global Stability Through Decentralization? In Search for the Right Balance between Central and Decentral Solutions*. Switzerland: Springer. p 21-71

Media Online

Taufiqurrahman, Firman. (2020, March 4). Dituding Cari Panggung Oleh Mahfud MD, Begini Reaksi Plt Bupati Cianjur. <https://regional.kompas.com/read/2020/03/04/22211741/dituding-caripanggung-oleh-mahfud-md-begini-reaksi-plt-bupati-cianjur?page=1>

Nurita, Dewi. (March 16, 2020). Jokowi: Kebijakan Lockdown Adalah Kewenangan Pusat. <https://nasional.tempo.co/read/1320198/jokowi-kebijakan-lockdown-adalah-kewenanganpusat/full&view=ok>

Humas Kemensetneg. (March 16, 2020). Langkah Terpadu Pusat dan Daerah Tangani Penyebaran Virus Korona. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/dari-istana/langkah-terpadu-pusat-dan-daerah-tanganipenyebaran-virus-korona>