

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Corona Virus Diseases 2019 (COVID-19) adalah penyakit yang memiliki tingkat penularan relatif cepat serta memiliki tingkat kematian yang tinggi. Susilo sebagaimana yang dikutip oleh Muhyiddin (2020) berpendapat bahwa COVID-19 merupakan permasalahan di bidang kesehatan yang saat ini sedang dihadapi oleh negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Hingga saat ini belum ditemukan obat yang tepat dalam mengobati virus ini. Oleh sebab itu, COVID-19 tidak dapat dianggap penyakit sepele karena dampak yang diberikan menyebar luas ke berbagai negara di dunia. Pada akhir Desember 2019 World Health Organization (WHO) yang dikutip oleh Baidowi (2020) menyatakan COVID-19 merupakan epidemi karena menyebar diseluruh dunia melampaui batas. Kemudian semakin hari penyebaran virus tersebut semakin meningkat, sehingga pada 12 Maret 2020 WHO mengumumkan bahwa COVID-19 menjadi pandemi.

Pemerintah Indonesia menetapkan COVID-19 sebagai bencana nasional dengan ditandatanganinya Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Nasional Nonalam Penyebaran COVID-19 Sebagai Bencana Nasional oleh Presiden Republik Indonesia pada 13 April 2020. Keputusan ini diambil oleh presiden karena jumlah angka positif di Indonesia semakin meningkat. Hingga 28 September 2020 pukul 12.00 WIB, melalui laman resmi covid.go.id

tercatat sebanyak 278.772 orang di Indonesia yang terkonfirmasi positif COVID-19, sebanyak 206.870 orang dinyatakan sembuh, dan dinyatakan meninggal akibat COVID-19 sebanyak 10.473 orang yang setiap harinya selalu mengalami peningkatan jumlah. Pandemi ini tidak hanya berdampak pada kesehatan manusia saja, namun juga berdampak pada bidang lainnya seperti bidang ekonomi, bidang pariwisata, bidang pendidikan, dan lain-lain.

Pemerintah Indonesia sedang berupaya meminimalisir dampak tersebut dengan membuat berbagai kebijakan. Salah satu kebijakan yang diambil pemerintah yaitu Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diharapkan mampu mengurangi resiko penularan COVID-19. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19 merupakan bentuk regulasi dari pemerintah dalam mengimplementasikan dan pemberlakuan PSBB beberapa wilayah di Indonesia yang diharapkan mampu mengurangi angka positif COVID-19.

Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di beberapa wilayah terdampak COVID-19 sudah terbilang efektif ketika angka penyebaran positif COVID-19 jumlahnya melandai. Sejalan dengan pernyataan tersebut, dalam artikel dari kompas.com, Media Wahyudi Iskandar mengatakan bahwa:

“PSBB yang diterapkan di 11 provinsi cukup efektif membatasi pergerakan masyarakat agar penyebaran COVID-19 dapat diminimalisir. Bahkan secara umum lebih baik daripada kebijakan dari pemerintah pusat seperti larangan mudik atau penetapan status darurat kesehatan masyarakat” kata Media Wahyudi Iskandar, pengkaji dari Institute for Development of Economics and Finance. (Sumber: <https://www.kompas.com>, Diakses pada 7 Oktober 2020 pukul 20.00 WIB)

Setelah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dilaksanakan di beberapa wilayah terbilang efektif serta angka penyebaran COVID-19 melandai, maka pemerintah pusat mulai mengeluarkan kebijakan mengenai new normal atau Adaptasi Kebiasaan Baru guna sebagai proses atau tahap pemulihan aktivitas masyarakat dengan menerapkan protokol kesehatan. Hal ini sama dengan dalam kutipan artikel berita yang dimuat oleh news.detik.com yaitu:

”Pemerintah akan menerbitkan panduan new normal atau yang disebut Adaptasi Kebiasaan Baru (AKB) sebagai upaya pemulihan kembali perekonomian serta aktivitas masyarakat secara bertahap. New normal adalah hidup sesuai protokol kesehatan untuk mencegah penyebaran COVID-19” kata Juru Bicara Pemerintah terkait Penanganan COVID-19. (Sumber: <https://www.news.detik.com>, diakses pada 10 Oktober 2020 Pukul 10.32 WIB).

Panduan new normal tersebut tercantum pada Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia (KEPMENKES RI) Nomor HK.01.07/MENKES/328/2020 Tentang Panduan Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Di Tempat Kerja Perkantoran Dan Industri Dalam Mendukung Keberlangsungan Usaha Pandemi. Terdapat beberapa poin yang disampaikan dalam Keputusan Menteri Kesehatan tersebut meliputi: 1) selama masa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang berisi mengenai hal-hal yang harus dilakukan oleh instansi dan masyarakat ketika melakukan aktivitas di lingkungan kerja saat PSBB; 2) saat kembali bekerja pasca Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang berisi mengenai hal-hal yang dilakukan oleh instansi dan masyarakat ketika melakukan aktivitas di lingkungan kerja pasca PSBB; 3) Apabila menemukan pekerja terkena

OTG, ODP, PDP, atau Konfirmasi COVID-19 berisi mengenai tahap apa saja yang harus dilakukan ketika di tempat kerja menemukan atau mendapatkan informasi pekerja yang memenuhi kriteria OTG, ODP, PDP, atau Konfirmasi COVID-19.

Sejalan dengan Keputusan Menteri Kesehatan diatas, Presiden mempertegas peningkatan kedisiplinan dalam menjalani new normal atau adaptasi kebiasaan baru pada Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 dimana isi dari Instruksi Presiden tersebut yaitu: 1) menginstruksikan pada instansi-instansi terkait penanganan COVID-19 dalam hal ini adalah para Menteri, Sekretaris Kabinet, Panglima Tentara Nasional Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Para Gubernur dan Bupati/Walikota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing dalam menjamin kepastian hukum, memperkuat upaya dan meningkatkan efektivitas pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di seluruh daerah Provinsi serta Kabupaten/Kota di Indonesia; 2) menginstruksikan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan untuk melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian atas pelaksanaan penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan dengan pelaporan paling sedikit satu bulan; 3) menginstruksikan Menteri Dalam Negeri untuk melaksanakan sosialisasi dan diseminasi, memberikan pedoman teknis dan pendampingan secara masif tentang penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan; 4)

Gubernur, Bupati dan Walikota diinstruksikan presiden untuk menyusun dan menetapkan regulasi yang memuat ketentuan kewajiban mematuhi protokol kesehatan di tempat dan fasilitas umum serta sanksi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Kabupaten Jombang merupakan salah satu kabupaten di Jawa Timur yang terpapar COVID-19 yang hingga 19 Oktober 2020 menduduki peringkat 8 dengan jumlah positif COVID-19 terbanyak di Jawa Timur. Dalam menindaklanjuti Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 yang salah satu isinya menginstruksikan Gubernur, Bupati dan Walikota untuk menetapkan peraturan mengenai penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan. Pada 8 September 2020 Bupati Jombang membuat kebijakan mengenai penerapan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan dengan mengeluarkan Peraturan Bupati Jombang Nomor 57 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian COVID-19. Peraturan ini berisi tentang: 1) ketentuan-ketentuan bagi perseorangan, pelaku usaha, dan pengelola atau penanggung jawab fasilitas umum dalam menerapkan protokol kesehatan; 2) ketentuan-ketentuan tempat dan fasilitas umum dalam mendukung penerapan protokol kesehatan; 3) ketentuan penyelenggaraan hajatan disaat new normal; 4) penugasan oleh bupati kepada Dinas Kesehatan, Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Satpol PP Kabupaten Jombang serta camat untuk melakukan

monitoring dan evaluasi pelaksanaan penerapan protokol kesehatan; 5) Ketentuan sanksi bagi para pelanggar secara individu, pelaku usaha dan pengelola atau penanggungjawab fasilitas umum; 6) Biaya yang diperlukan untuk melaksanakan regulasi ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; serta 7) pedoman protokol kesehatan pada tempat ibadah dan pondok pesantren. Regulasi ini dibuat bertujuan untuk dapat mencegah dan mengendalikan kemungkinan kenaikan jumlah angka penyebaran COVID-19.

Berdasarkan data yang dimuat dalam akun resmi Dinas Kominfo Jawa Timur pada 19 Oktober 2020, Kabupaten Jombang merupakan wilayah ke-sembilan dengan jumlah positif COVID-19 terbanyak di Provinsi Jawa Timur dengan rincian data sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Sebaran Pasien COVID-19 Provinsi Jawa Timur Pada 19 Oktober 2020

No	Wilayah	Positif	Sembuh	Meninggal
1	Kota Surabaya	15.375	14.030	1.132
2	Kabupaten Sidoarjo	6.977	6.191	458
3	Kabupaten Gresik	3.502	3.110	216
4	Kota Malang	1.937	1.704	191
5	Kabupaten Banyuwangi	1.635	1.320	134
6	Kabupaten Pasuruan	1.531	1.295	153
7	Kabupaten Probolinggo	1.218	1.051	65
8	Kabupaten Jombang	1.045	808	95
9	Kabupaten Jember	1.043	888	55
10	Kabupaten Malang	996	889	63
11	Kabupaten Mojokerto	966	894	31
12	Kabupaten Kediri	841	660	54
13	Kabupaten Lamongan	775	653	67
14	Kabupaten Lumajang	765	565	69
15	Kabupaten Bondowoso	726	608	23

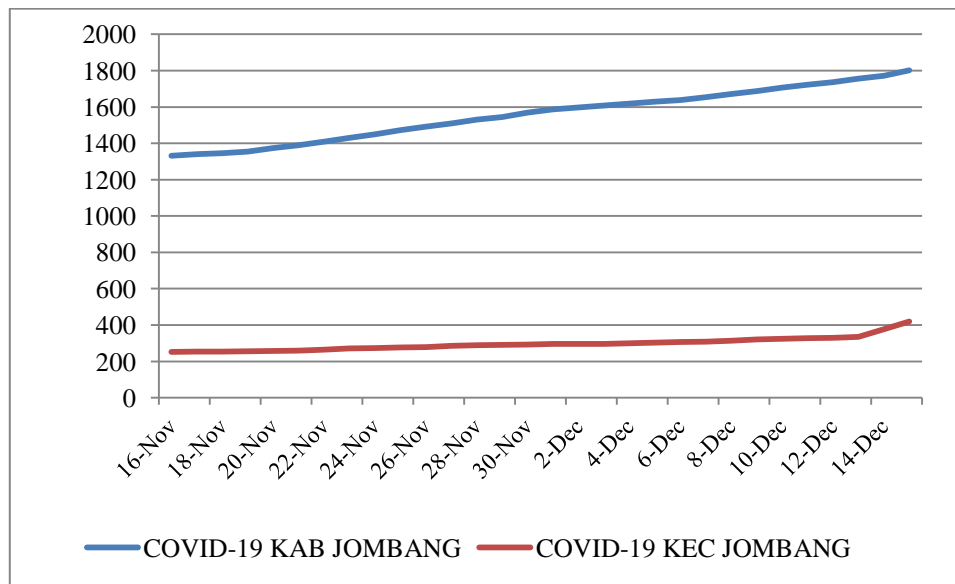
16	Kabupaten Blitar	706	586	49
17	Kota Pasuruan	698	528	80
18	Kabupaten Situbondo	622	534	57
19	Kota Mojokerto	615	471	41
20	Kabupaten Tuban	590	459	69
21	Kabupaten Bangkalan	574	473	67
22	Kabupaten Nganjuk	569	404	61
23	Kota Probolinggo	562	516	38
24	Kota Batu	427	425	46
25	Kabupaten Bojonegoro	505	411	53
26	Kabupaten Ponorogo	494	399	18
27	Kabupaten Magetan	474	396	26
28	Kabupaten Sumenep	461	383	34
29	Kabupaten Tulungagung	445	416	4
30	Kabupaten Pamekasan	353	310	32
31	Kabupaten Sampang	279	239	16
32	Kabupaten Trenggalek	271	244	11
33	Kota Kediri	224	180	12
34	Kabupaten Ngawi	218	175	9
35	Kabupaten Pacitan	191	150	6
36	Kota Blitar	174	162	9
37	Kota Madiun	149	131	9
38	Kabupaten Madiun	133	111	10

Sumber: Dinas Kominfo Provinsi Jawa Timur, 2020.

Berdasarkan tabel 1.1 diatas dapat diketahui bahwa Kabupaten Jombang terletak pada posisi ke-delapan kasus terbanyak COVID-19 di Provinsi Jawa Timur dengan jumlah kasus positif sebanyak 1.045 orang, sembuh sebanyak 808 orang, serta penduduk yang meninggal akibat terpapar COVID-19 sebanyak 95 orang.

Kemudian Kecamatan Jombang merupakan wilayah di Kabupaten Jombang yang juga terpapar COVID-19 dengan jumlah terbanyak di Kabupaten Jombang. Secara jelas peningkatan kasus positif COVID-19 di Kecamatan Jombang dapat dilihat dalam gambar berikut:

Gambar 1. 1 Perkembangan Kasus Positif COVID-19 di Kabupaten Jombang dan Kecamatan Jombang



Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Jombang, 2020.

Berdasarkan gambar 1.1 diatas dapat diketahui bahwa perkembangan kasus positif COVID-19 mengalami kenaikan secara terus menerus baik pada Kabupaten Jombang maupun pada Kecamatan Jombang. Hal ini memperlihatkan bahwa upaya penegakan hukum protokol kesehatan dalam pencegahan dan pengendalian COVID-19 di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang belum terlaksana dengan efektif sehingga kasus positif COVID-19 masih mengalami kenaikan. Pada 15 Desember 2020 kasus positif COVID-19 di Kabupaten Jombang mencapai lebih dari 1800 orang, kemudian pada Kecamatan Jombang kasus positif COVID-19 mencapai 400 orang. Angka tersebut memperlihatkan bahwa 23% angka COVID-19 di Kabupaten Jombang berasal dari Kecamatan Jombang.

Sebagaimana dalam Peraturan Bupati Jombang Nomor 57 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian COVID-19 yang salah satu isinya Bupati Jombang memberikan tugas kepada Kepala Kecamatan untuk melakukan monitoring pelaksanaan penegakan disiplin dan protokol kesehatan. Kepala Kecamatan Jombang memonitoring implementasi peraturan tersebut bekerjasama dengan Satpol PP Kecamatan Jombang, Polsek Kecamatan Jombang, dan Koramil Kecamatan Jombang.

Dalam pelaksanaan suatu kebijakan tentu saja tidak terlepas dari berbagai macam permasalahan yang ada, hal ini dapat dilihat berdasarkan kendala-kendala dalam pencapaian tujuannya. Dalam mengimplementasikan kebijakan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan guna mengendalikan angka COVID-19, Kecamatan Jombang masih menghadapi berbagai kendala dan hambatan. Seperti sosialisasi peraturan penegakan hukum protokol kesehatan hanya melalui media sosial, sehingga tidak semua masyarakat mengetahui peraturam tersebut. Sama halnya yang dimuat dalam detik.com mengatakan bahwa:

“Kepatuhan masyarakat dalam penerapan protokol kesehatan masih rendah, banyak masyarakat yang menganggap bahwa COVID-19 itu tidak ada. Jumlah pelanggaran naik sangat signifikan, selama tiga hari di Kecamatan Jombang mencapai 117 orang. Banyak masyarakat yang belum tahu tentang denda itu” kata Sugianto. (Sumber: <https://www.detik.com>, Diakses pada 10 Oktober 2020 pukul 10.35 WIB)

Kemudian hambatan lain dalam implementasi kebijakan disiplin protokol kesehatan yaitu kurangnya pemahaman petugas penegakan hukum protokol kesehatan

dalam hal ini adalah Satpol PP Kecamatan Jombang, Polsek Kecamatan Jombang, dan Koramil Kecamatan Jombang mengenai standar menerapkan protokol kesehatan. Seperti menggunakan masker kain minimal 3 lapis yang sudah ditentukan oleh pemerintah, akibat dari hal tersebut masyarakat kontra dan tidak setuju dengan diadakannya kebijakan penegakan hukum protokol kesehatan. Hal ini termuat dalam sosial media resmi instagram infojombang, Rahmad mengatakan bahwa:

“Katanya sudah tidak boleh menggunakan masker scuba dan harus menggunakan masker kain minimal 3 lapis. Tapi kok polisi, TNI, dan Satpol PP Kecamatan Jombang masih menggunakan masker scuba” kata Rahmad. (Sumber: <https://www.instagram.com/infojombang>, Diakses pada 23 Oktober 2020 pukul 21.00 WIB).

Selanjutnya dalam implementasi disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan di Kecamatan Jombang, para implementor masih tebang pilih dan kurang konsistensi dalam penegakan hukum protokol kesehatan, serta ketidakjelasan pelaksanaan penegakan hukum protokol kesehatan. Hal ini juga termuat dalam sosial media resmi instagram infojombang, Restu Tria mengatakan bahwa:

“Percuma penegakan hukum protokol kesehatan, Kemarin saya diberhentikan padahal sudah menggunakan masker. Tetapi orang dibelakang saya tidak diberhentikan juga. Percuma juga dilakukan penegakan hukum protokol kesehatan kalau tebang pilih seperti itu. Ini penegakan hukum protokol kesehatan atau operasi surat kelengkapan bermotor. Kok yang dicek surat-surat kelengkapan motor. Yang bener yang mana” kata Restu Tria di kolom komentar. (Sumber: <https://www.instagram.com/infojombang>, Diakses pada 23 Oktober 2020 pukul 21.15 WIB).

Kemudian pemberian sanksi administratif yang ada belum sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada. Pada peraturan Bupati Jombang Nomor 57 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Prootokol Kesehatan Sebagai

Upaya Pencegahan dan Pengendalian COVID-19, sanksi administratif untuk individu yang melanggar yaitu sebesar Rp.100.000. Namun, pada implementasinya sanksi yang diberikan sebesar Rp. 30.000. Hal ini berarti antara peraturan yang ditetapkan dan implementasi dari kebijakan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan terdapat perbedaan dan perlu dianalisis penerapannya.

Setelah melihat permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kecamatan Jombang dalam implementasi kebijakan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan, maka perlu dilihat sejauh mana implementasi kebijakan tersebut sudah dilakukan. Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila dalam memahaminya menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Dalam menganalisis permasalahan ini peneliti menggunakan teori model implementasi dari Edward III sebagaimana yang dikutip oleh Anggara (2014). Hal ini karena teori model implementasi Edward III lebih mudah dan lebih jelas untuk dipahami. Selain itu, teori tersebut juga cocok digunakan dalam penelitian ini karena kesesuaian antara permasalahan yang ada dengan variabel yang digunakan oleh teori model implementasi Edward III. Kesesuaian tersebut meliputi: 1) Permasalahan mengenai kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai kebijakan penegakan hukum protokol kesehatan karena sosialisasi hanya dilakukan melalui media sosial sesuai dengan variabel komunikasi; 2) Permasalahan mengenai kurangnya pemahaman penggunaan masker scuba oleh petugas penegakan protokol kesehatan di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang sesuai dengan variabel sumber daya; 3) permasalahan mengenai kurangnya konsistensi implementor dalam penegakan hukum protokol kesehatan

sesuai dengan variabel disposisi; 4) permasalahan mengenai ketidakjelasan pelaksanaan penegakan hukum protokol kesehatan sesuai dengan variabel struktur birokrasi.

Kondisi diatas menjadi sesuatu yang urgent untuk diteliti karena implementasi kebijakan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan adalah upaya pemerintah dalam pencegahan dan pengendalian COVID-19 ditengah pandemi dengan melaksanakan new normal sehingga masyarakat tetap bisa beraktivitas. Jika dalam implementasinya tidak sesuai kebijakan dan arahan yang ada maka pengendalian dan pencegahan COVID-19 tidak akan berjalan dengan efektif, bahkan kemungkinan angka positif COVID-19 semakin meningkat. Namun dalam realita implementasi kebijakan disiplin dan penegakan hukum protokol kesehatan masih menemukan berbagai permasalahan dan hambatan yang ada.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas peneliti tertarik mengangkat judul **“Implementasi Kebijakan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian COVID-19 Di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah “Bagaimana Implementasi Kebijakan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian COVID-19 Di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang?”.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut diatas, maka tujuan diadakannya penelitian ini yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian COVID-19 Di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dengan adanya penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- a. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Sebagai bahan referensi yang dapat dimanfaatkan sebagai acuan oleh peneliti lainnya yang ingin mengembangkan kajian serupa di masa mendatang, serta untuk menambah referensi perpustakaan Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur khususnya Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik khususnya Program Studi Administrasi Publik.

- b. Bagi Pemerintah Kecamatan Jombang

Diharapkan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam mengimplementasikan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 di Kecamatan Jombang Kabupaten Jombang.

- c. Bagi Peneliti

Peneliti dapat memperdalam pengetahuan tentang Implementasi Kebijakan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian COVID-19.