

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara kesatuan adalah Negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan. Pemerintahan pusat merupakan pemangku jabatan tertinggi dan satuan-satuan Pemerintah Daerah masing-masing hanya menjalankan kekuasaan yang telah dipilih oleh Pemerintah Pusat untuk didelegasikan. Menurut para Ahli Negara kesatuan adalah Negara yang memiliki wewenang secara terperinci terdapat pada Provinsi-provinsi. Adapun residu kekuatannya terletak pada Pemerintah Pusat negara Kesatuan.¹

Menurut Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 dalam Pasal 1 Ayat (1), bahwasanya Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian, dilanjutkan dengan penjelasan tentang pembagian kekuasaan di Indonesia dalam Pasal 18 Ayat (1), bahwasanya Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu terbagi lagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-undang.

¹Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim , *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cetakan ke-7, Jakarta, 1988. Hal. 169

Urusan pemerintahan merupakan kewenangan Pemerintah Daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi adalah urusan Provinsi, termasuk 16 urusan. Urusan Pemerintahan Provinsi pilihan, termasuk urusan Pemerintahan yang benar-benar ada dan berpotensi untuk meningkatkan hajat hidup orang banyak sesuai dengan kondisi nasional, karakteristik, dan potensi keunggulan Daerah.²

C.F. Strong menyebutkan bahwa “Pemerintahan Daerah adalah organisasi, yang diletakkan padanya hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.”³ Dasarnya aspek-aspek di bidang ekonomi, sosial, kesehatan, budaya, dan pariwisata di daerah masing-masing menjadi tanggung jawab pemerintah daerah itu sendiri. Tetapi, segala ketentuan yang menyangkut kepentingan rakyat akan ditinjau oleh Pemerintah Pusat, yang nantinya dapat disetujui atau bahkan ditolak.

Kenyataannya dalam menjalankan pemerintahan, aspek-aspek tersebut di atas memiliki ketergantungan satu sama lain dalam kelancaran pemerintahan di suatu negara. Seperti aspek dibidang ekonomi akan berpengaruh pada moral masyarakat, yang menjadikan masyarakat tersebut

²Ardiansyah, *Administrasi Pemerintah Daerah dalam Analisa*, Jakarta, 2015. hlm. 43

³ Badan Pengkajian MPR RI, *Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2018, hlm. 50

memiliki kelas sosial. Keterkaitan tersebut berujung pada satu aspek yang sangat vital bila terganggu di dalam suatu negara, yaitu aspek kesehatan.

Jika aspek kesehatan dalam Negara terganggu, maka seluruh aspek-aspek dalam menjalankan pemerintahan akan stagnan, atau terhenti. Antara lain, ketika di dalam suatu negara terjadi musibah penyakit yang menyebar maka negara tersebut akan menerapkan suatu kebijakan untuk menghentikan masalah tersebut, dengan mengesampingkan aspek-aspek lain. Pada masa sekarang ini, jika membicarakan aspek kesehatan maka kita akan membicarakan pandemi yang kini tengah menghantui hampir seluruh negara yang ada di dunia, karena persebarannya yang cepat dan banyaknya jumlah negara yang menganggap pandemi ini tidak berbahaya.

Pandemi ini bukan yang pertama terjadi, sebenarnya pandemi yang berskala besar dan lebih berbahaya sudah pernah terjadi di dunia, seperti pandemi *black death*. Pandemi *black death* sendiri terjadi antara tahun 1346–1351 yang diduga berasal dari Asia Timur dan ada juga yang mengatakan dari Asia Tengah, kemudian, menyebar ke sepanjang jalur sutra dan mencapai Krimea pada tahun 1347. Kemudian, wabah tersebut dibawa oleh kutu yang hidup di tikus hitam yang bepergian dengan kapal dagang Genoa, kemudian, menyebar ke cekungan Mediterania hingga mencapai Afrika, Asia Barat dan seluruh Eropa melalui Konstatinopel, Sisilia dan Semenanjung Italia. Pada akhirnya pandemi ini telah menewaskan lebih dari

30% hingga 60% populasi penduduk Eropa, dan secara total pandemi ini telah mengurangi total seluruh penduduk dunia dari 475 juta jiwa menjadi 350–375 juta pada abad ke 14.⁴

Menarik pembelajaran dari pandemi terdahulu seharusnya Indonesia bisa mengatasi pandemi ini dengan baik. Sebagaimana di dalam hadis telah dijelaskan sebagai berikut :

حَدَّثَنَا إِسْحَاقُ أَخْبَرَنَا حَبَّانُ حَدَّثَنَا دَاوُدُ بْنُ أَبِي الْفُرَاتِ حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ بُرَيْدَةَ عَنْ
يَحْيَى بْنِ يَعْمَرَ عَنْ عَائِشَةَ زَوْجِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّهَا أَخْبَرَتْنا أَنَّهَا سَأَلَتْ
رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ عَنِ الطَّاعُونَ فَأَخْبَرَهَا نَبِيُّ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ أَنَّهُ
كَانَ عَذَابًا يَبْعَثُهُ اللَّهُ عَلَى مَنْ يَشَاءُ فَجَعَلَهُ اللَّهُ رَحْمَةً لِلْمُؤْمِنِينَ فَلَيْسَ مِنْ عَبْدٍ يَقَعُ
الطَّاعُونَ فَيَمُوتُ فِي بَلَدِهِ صَابِرًا يَعْلَمُ أَنَّهُ لَنْ يُصِيبَهُ إِلَّا مَا كَتَبَ اللَّهُ لَهُ إِلَّا كَانَ لَهُ مِثْلُ
أَجْرِ الشَّهِيدِ تَابَعَهُ النَّضْرُ عَنْ دَاوُدَ

“Telah menceritakan kepada kami Ishaq telah mengabarkan kepada kami Habban telah menceritakan kepada kami Daud bin Abu Al Furat telah menceritakan kepada kami Abdullah bin Buraidah dari Yahya bin Ya'mar dari 'Aisyah istri Nabi ﷺ bahwa dia pernah mengabarkan kepada kami, bahwa dia pernah bertanya kepada Rasulullah ﷺ mengenai penyakit lepra, lantas Nabiullah ﷺ memberitahukan kepadanya, "*Bahwa penyakit lepra merupakan azab yang Allah timpakan terhadap siapa yang dikehendaki-*

⁴https://en.wikipedia.org/wiki/Black_Death

Nya, dan menjadikannya sebagai rahmat bagi orang-orang yang beriman. Tidaklah seseorang yang berada di wilayah yang terjangkit penyakit lepra, kemudian, ia tetap tinggal di negerinya dan selalu bersabar, ia mengetahui bahwa penyakit tersebut tidak akan menjangkitinya kecuali apa yang Allah tetapkan kepadanya, maka baginya seperti pahalanya orang yang mati syahid." Hadis ini juga di perkuat oleh riwayat An Nadlr dari Daud.⁵

Kemudian, pada Hadis yang lain Nabi Bersabda :

حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ يُوسُفَ أَخْبَرَنَا مَالِكٌ عَنْ ابْنِ سِيَهَابٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عَامِرٍ أَنَّ
عُمَرَ خَرَجَ إِلَى الشَّامِ فَلَمَّا كَانَ بِسَرَغَ بَلَغَهُ أَنَّ الْوَبَاءَ قَدْ وَقَعَ بِالشَّامِ فَأَخْبَرَهُ عَبْدُ الرَّحْمَنِ
بْنُ عَوْفٍ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ إِذَا سَمِعْتُمْ بِهِ بِأَرْضٍ فَلَا تَقْدَمُوا عَلَيْهِ
وَإِذَا وَقَعَ بِأَرْضٍ وَأَنْتُمْ بِهَا فَلَا تَخْرُجُوا فِرَارًا مِنْهُ

“Telah menceritakan kepada kami Abdullah bin Yusuf telah mengabarkan kepada kami Malik dari Ibnu Syihab dari Abdullah bin Amr’ bahwa Umar pernah bepergian menuju Syam, ketika dia sampai di daerah Sargha, diberitahukan kepadanya bahwa negeri Syam sedang terjangkiti wabah penyakit menular, lantas Abdurrahman bin “Auf memberitahukan kepadanya bahwa Rasulullah SAW bersabda, “ *Jika kalian mendengar*

⁵ Sahih Bukhari, Hadits no.5293, Fathul Bari, Hadits no. 5734

wabah tersebut menjangkiti suatu negeri, maka janganlah kalian berada di dalamnya, maka janganlah kalian keluar dan lari darinya.”⁶

Di sisi lain, keterlambatan pemerintah pusat menangani pandemi ini menyebabkan pemerintah daerah bergerak terlebih dahulu. Dalam hal ini pemerintah daerah bukan ingin menyalahi peraturan di dalam negara dengan mendahului membuat keputusan tanpa perintah langsung dari presiden sebagai pusat pemerintahan. Sesuai dengan UU Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 Ayat (6) tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintah Daerah berhak mengurus kepentingan masyarakat di dalam daerah kekuasaannya.

Hal itu terlihat pada langkah terakhir pemerintah pusat, yakni terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tanggal 31 Maret 2020 tentang Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 (PP PSBB), Meski jumlah kasus terkonfirmasi COVID-19 sudah mencapai 1200 orang.⁷

PSBB memberlakukan pembatasan hari libur sekolah dan kerja, pembatasan praktik keagamaan, dan aktivitas di ruang publik. Hal ini sebenarnya sudah sejumlah Pemerintah Daerah, seperti kebijakan “*lockdown*” lokal yang diterapkan Bupati Tegal mulai 23 Maret 2020, dengan ditutupnya akses Kota melalui penggunaan *Movable Concrete*

⁶ Sahih Bukhari, Hadits no.5293, Fathul Bari, Hadits no. 5734

⁷<https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tarik-menarik-penanganan-covid-19>

Barriers (MBC). Mulai 26 Maret 2020, senada dengan Bupati Tegal, Gubernur Papua juga menutup akses pelabuhan, bandara, jalur darat, termasuk pos perbatasan negara. Sejak 27 Maret 2020, Gubernur Bali mengimbau kepada masyarakat untuk tidak membuat kerumunan, bekerja, belajar dan beribadah di luar rumah dan daerah sekitarnya. Tentunya tujuan utamanya adalah untuk mencegah persebaran Covid-19.⁸

Pemerintah pun telah mengeluarkan aturan hukum yang mengatur bagaimana seharusnya menghadapi pandemi ini, tetapi pasien yang menunjukkan hasil positif Covid-19 terus bertambah. Padahal di tempat-tempat umum telah terpasang anjuran untuk menjalankan protokol kesehatan. Salah satu daerah yang terus bertambah pasien positif Covid-19 adalah provinsi Kalimantan Timur terkhusus Kabupaten Berau. Menurut data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Berau, jumlah penderita Covid-19 di kabupaten Berau sebelum adanya Peraturan Bupati ini, Kasus pertama terhitung dari bulan Maret sampai dengan 15 September 2020 menunjukkan kenaikan yang lambat dengan kasus yang dikonfirmasi berjumlah 226 orang yang berarti rata-rata per bulannya sekitar 38 orang terinfeksi Covid-19, 1 kematian, dan 148 Sembuh dengan rata-rata 25 orang per bulannya.

Kemudian, ketika peraturan ini dikeluarkan terhitung dari publikasi peraturan bupati ini dari tanggal 16 September hingga saat ini 18 Maret 2021

⁸*Ibid.*

menunjukkan kenaikan sangat pesat. Kasus yang dikonfirmasi sampai sekarang berjumlah 3.449 dengan rata-rata per bulannya 575 orang yang terinfeksi Covid-19, berbanding lurus dengan angka kematian yang juga melonjak dalam kurun waktu 6 bulan setelah peraturan Bupati ini dikeluarkan yaitu mencapai 70 orang yang berarti rata-rata setiap bulannya ada 12 orang yang meninggal akibat Covid-19, kemudian, angka kesembuhan yang mencapai 3.306 dengan rata-rata 551 orang per bulannya.

Berkaitan dengan kasus positif terpapar virus Covid-19 yang naik begitu pesat hingga bulan Juni tahun 2021, untuk memperkecil daerah/tempat penelitian maka Penulis mengkhususkan penelitian di salah satu kecamatan yang ada di Berau, yaitu di Kecamatan Tanjung Redeb . Hal ini dikarenakan sebagian masyarakat di Kecamatan Tanjung Redeb masih ada yang belum menaati protokol kesehatan yang dianjurkan pemerintah. Faktanya, masih banyak masyarakat yang bepergian ke swalayan atau ke tempat ibadah tidak menggunakan masker.

Di sisi lain, masih ada sebagian masyarakat di Tanjung Redeb yang melakukan perjalanan keluar daerah melewati jalur darat untuk menghindari *Rapid Test*, sebagai salah satu syarat untuk melakukan perjalanan keluar daerah. Begitu pun setelah melakukan perjalanan dari luar daerah banyak masyarakat yang mengabaikan untuk melakukan karantina mandiri. Maka

dari itu, setiap harinya masyarakat yang positif Covid-19 meningkat secara signifikan.

Masalah inilah yang menjadikan Penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti kebijakan-kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam menangani pandemi ini, dan menjadikannya sebagai bentuk karya ilmiah skripsi dengan judul **“Implementasi Peraturan Bupati Nomor 52 tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 di Kabupaten Berau “**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 di Kecamatan Tanjung Redeb Kabupaten Berau?
2. Bagaimana Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 di Kecamatan Tanjung Redeb Kabupaten Berau ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendapatkan fakta mengenai Implementasi Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan

Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 Di Kabupaten Berau.

2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 di Kecamatan Tanjung Redeb Kabupaten Berau

D. Signifikansi Penelitian

Signifikansi penelitian atau manfaat dari penelitian, yaitu hasil penelitian harus memberikan manfaat bagi kepentingan Negara dan masyarakat, serta dapat memberi sumbangsih pemikiran untuk berkembangnya ilmu pengetahuan.

1. Sebagai perluasan wawasan terkhusus bagi Penulis dibidang ilmu hukum terkhusus pemerintahan dan pembagian kekuasaannya dalam menangani wabah penyakit.
2. Sebagai sumbangsih pemikiran bagi pihak yang membutuhkan informasi dalam penelitian yang lebih spesifik.
3. Menambah khazanah kepustakaan, terkhusus perpustakaan fakultas Syari'ah serta perpustakaan UIN Antasari Banjarmasin pada umumnya.
4. Untuk memenuhi tugas akhir kuliah agar dapat diperoleh gelar sarjana S1 Hukum Tata Negara (Siyasah) pada Fakultas Syari'ah UIN Antasari Banjarmasin.

E. Definisi Operasional

Agar pemahaman terarah dan menghindari kesalahan dalam memahami terhadap judul dan masalah yang diteliti maka dari judul **“Implementasi Peraturan Bupati Nomor 52 tahun 2020 Tentang Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dalam Penanganan Covid-19 Di Kabupaten Berau”** Penulis menjelaskan istilah-istilah di judul yang dimaksud :

1. Implementasi memiliki arti penerapan suatu rencana yang telah di susun secara matang melalui pertimbangan dengan melihat situasi keadaan⁹, dalam judul di atas implementasi berarti penerapan rencana dari Pemerintah Daerah Kabupaten Berau yang sudah di susun dalam Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2020.
2. Penanganan merupakan suatu tindakan atau cara yang dilakukan dalam mengatasi suatu masalah.¹⁰ Dalam judul di atas penanganan yang dimaksud adalah tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mencegah wabah Covid-19.
3. Covid-19 atau *Corona Virus Disease 2019* adalah penyakit menular yang disebabkan oleh *Severe Acute Respiratory Syndrome Corona Virus-2*.¹¹

⁹ Indra Santoso, *Kamus Praktis Bahasa Indonesia*, Surabaya, 1987. Hal. 189

¹⁰<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/penanganan>

¹¹Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan, Pasal 1.

4. Protokol Kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 Di Kabupaten Berau pasal 1 yaitu proses yang harus dilewati oleh setiap orang, kelompok, atau lembaga ketika beraktivitas dengan cara memeriksa suhu tubuh, mencuci tangan dengan air mengalir dan sabun / *handsanitizer*, menggunakan masker serta menjaga jarak agar tidak terjadi kerumunan.¹²

F. Kajian Pustaka

Sejauh penelaahan Penulis mengenai penelitian tentang **“Implementasi Peraturan Bupati Nomor 52 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 Di Kabupaten Berau.”** Masih belum ada yang meneliti. Namun dalam upaya untuk memudahkan para pembaca, maka Penulis menggunakan beberapa penelitian terdahulu untuk memberikan sedikit gambaran dan perbedaan-perbedaannya dengan penelitian yang diangkat oleh Penulis.

1. Skripsi yang ditulis oleh RISHAL (2016) tentang “Evaluasi Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Rabies.” Universitas Andalas.

¹²*Ibid.*

Penelitian ini menjelaskan bagaimana Pemerintah Daerah kota Padang Panjang belum efektif dalam menjalankan Perda Kota Padang Panjang Nomor 14 Tahun 2011 Tentang Pencegahan dan Penanganan Rabies ini dibuktikan dengan data semakin bertambahnya penderita rabies.¹³

2. Jurnal yang ditulis oleh Wiwik Trapsilowati dan Aryani Pujiyanti tentang “Implementasi Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Demam Berdarah Dangué di Kota Semarang.” Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Vektor dan Reservoir Penyakit.

Jurnal ini mengangkat tentang meningkat pesatnya penderita demam berdarah di Kota Semarang yang bisa menjadikannya sebagai Kejadian Luar Biasa (KLB), jurnal ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi Peraturan Daerah kota Semarang dalam menangani wabah penyakit demam berdarah.¹⁴

Penelitian yang Penulis angkat memiliki kesamaan dengan dua penelitian terdahulu di atas, yaitu sama-sama mengangkat tentang Implementasi Peraturan Daerah dalam menanggulangi penyakit menular. Perbedaannya terdapat pada objek yang ditanggulangi oleh Pemerintah

¹³Rishal, *Evaluasi Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Rabies*, Universitas Andalas, 2016.

¹⁴Wiwik Trapsilowati dan Aryani Pujiyanti, “Implementasi Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Demam Berdarah Dangué di Kota Semarang”, *Vektora Volume 10*, Nomor 2 (2018) :Hal. 117

Daerah menggunakan Perda yang ada. Dalam Skripsi Rishal tentang “Evaluasi Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Panjang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Rabies.” Universitas Andalas. Objek yang ditanggulangi adalah penyakit menular Rabies. Sedangkan dalam jurnal yang ditulis oleh Wiwik Trapsilowati dan Aryani Pujiyanti tentang “Implementasi Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Demam Berdarah Dengue di Kota Semarang.” Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Vektor dan Reservoir Penyakit. Objek yang ditanggulangi adalah wabah penyakit Demam Berdarah Dengue. Penulis sendiri dalam hal ini mengangkat tentang penanganan Wabah Penyakit menular Covid-19 oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Berau.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun secara sistematis dan terdiri dari lima bab, dengan persoalan yang berbeda-beda setiap babnya tetapi memiliki keterikatan satu sama lain, sehingga membuat harmonisasi pada skripsi ini. Kemudian, Penulis merincikan sistematik Penyusunan sebagai berikut :

BAB I Pendahuluan yang mana bab ini memiliki 7 sub judul di dalamnya yaitu latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka, serta sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori Bab yang terdiri dari teori-teori yang di gunakan oleh Penulis dalam menuntaskan penelitian yaitu, teori kebijakan publik, implementasi, implementasi kebijakan publik, model-modelnya, hukum protokol kesehatan, teori tentang peraturan daerah, teori hukum, kesadaran hukum, penerapan hukum, penegakan hukum dan ketaatan hukum

BAB III Metode Penelitian, Bab ini menguraikan tentang jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, data dan sumber data teknik pengumpulan data, dan analisis data.

BAB IV Penyajian Data Dan Laporan Penelitian, Bab ini memberikan data-data yang sudah didapatkan Penulis dari penelitian tentang implementasi penanganan Covid-19 dan cara-cara dari pihak yang berkaitan dengan penegakan hukum protokol kesehatan di Kecamatan Tanjung Redeb Kabupaten Berau.

BAB V Penutup, Berisi simpulan dan saran-saran sebagai bagian akhir dari Skripsi ini. Berisi hasil dari penelitian yang di sajikan secara singkat dan jelas.