

Kendari, 03 September 2021

Kepada Yth.
BUPATI BUTON UTARA
di -
Buranga.

Perihal : Kajian/Telaah Hukum

**Sinkronisasi Kebijakan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat Dalam
Penanganan Covid-19 Dari Perspektif Hukum Administrasi**

Berdasarkan permintaan Kajian/Telaah Hukum Bupati Buton Utara tanggal 01 September 2021 disampaikan kepada kami sebagai tim pendamping penanganan perkara hukum/pemberi jasa hukum pada Pemerintah Kabupaten Buton Utara untuk memberikan pendapat hukum terkait **“Sinkronisasi Kebijakan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat Dalam Penanganan Covid-19 Dari Perspektif Hukum Administrasi”**.

Terhadap permintaan kajian/telaah hukum diatas, dengan ini kami menyampaikan ulasan kajian/telaah hukum berikut ini :

Latar Belakang

Bahwa SARS-CoV-2 atau yang lebih dikenal dengan istilah Virus Corona merupakan virus yang menyebabkan pandemi Covid-19. Virus ini diketahui pertama kali penyebarannya di kota Wuhan, China akhir Desember 2019. Pandemi tersebut menyebar dan menjadi pembahasan dalam berbagai media seluruh dunia. Seluruh pemerintah di setiap negara berupaya meminimalisir angka penyebaran termasuk Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) yang telah memberikan peringatan tentang bahaya pandemi Covid-19.

Selain itu pandemi corona ini banyak menimbulkan efek negatif diantaranya dalam bidang pendidikan, perdagangan, industri, pariwisata, ekonomi dan lainnya. Contohnya saja dalam bidang ekonomi, karena banyaknya kegiatan yang lumpuh maka berimbas pada perekonomian bahkan nilai tukar rupiah merosot hingga tembus diatas 16.000 rupiah /Dollar U.S.A. Dari banyaknya korban jiwa serta besarnya efek dari pandemi corona, bukan berarti pemerintah tidak melakukan apapun. Beberapa strategi dan kebijakan yang dibuat dalam pencegahan penyebaran serta penularan yang mengakibatkan kematian dari penyakit ini. Tetapi banyak kebijakan tersebut yang dirasakan tidak sesuai dan tidak tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak luput dari kritikan mulai dari politisi, praktisi, akademisi hingga masyarakat umumnya.

Terlepas dari kebijakan-kebijakan tersebut, salah satu hal penting ialah sinergitas antara pemerintah pusat yang memegang peran penting dalam pengambilan kebijakan dengan pemerintah daerah serta antisipasi cepat yang dilakukan pemerintah daerah dalam penanggulangan serta pencegahan virus corona ini. Karena pemerintah daerah dirasa lebih dekat dengan masyarakat oleh karenanya berbagai kebijakan akan dirasa lebih efektif, sebagai mana dikatakan oleh (O'Toole,1986) bahwa kinerja kebijakan dapat dipengaruhi oleh kondisi diantaranya lingkungan politik, sosial, dan ekonomi yang dapat mempengaruhi kebijakan, sehingga kebijakan tersebut diimplementasikan (Agus Purwanto, 2012). Oleh karena itu tepatlah ketika Pemerintah Pusat benar-benar menggandeng Pemerintah

Daerah sebagai partner dalam menyelesaikan problem ini, dimana Pemerintah Daerah lebih tahu akan karakteristik masyarakat serta wilayahnya sendiri. Namun bukan berarti juga Pemerintah Daerah bisa berbuat semauanya sendiri, tetap harus berdasar pada landasan hukum yang jelas dan mengikuti langkah-langkah administratif yang benar.

Kebijakan

(Abdul Wahab, 2012) mengatakan bahwa “kebijakan adalah apapun cakupannya, sesungguhnya merupakan tindakan-tindakan terpola, yang mengarah pada tujuan tertentu yang disepakati dan bukan sekedar keputusan acak untuk melakukan sesuatu.” Sementara (Ismail Nawawi, 2009) menyatakan “Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan”. Disisi lain Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”.

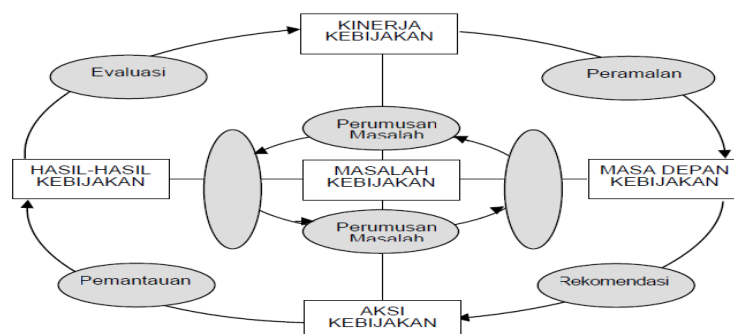
Kebijakan Publik

Pengertian Kebijakan menurut Anderson dalam (Winarno, 2012) menjelaskan sebagai berikut: “kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Sedangkan Publik Menurut Sinambela publik yang berasal dari Bahasa Inggris yaitu *public* yang artinya umum, masyarakat, atau negara.

Dalam konsep kebijakan publik, banyak pendapat yang memberikan makna berbeda-beda, tetapi konsep tersebut memberikan makna tentang kebijakan publik. Konsep tersebut justru memberikan penjelasan tentang kedalaman analisis guna merumuskan terkait batasan-batasan konsep kebijakan publik. Penulis menjelaskan pendapat-pendapat para ahli tentang definisi kebijakan publik guna keperluan analisis dalam penulisan ini diantaranya adalah Robert Eyestone (dalam Winarno, 2012:17) yang berpendapat bahwa secara luas kebijakan publik (public policy) itu dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

Analisis Kebijakan publik

Carl W. Patton dan David S. Savicky dalam (Dwijowijoto, 2004: 84) menjelaskan bahwa analisis kebijaksanaan (*policy analysis*) adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijaksanaan, baik kebijaksanaan yang baru sama sekali, atau kebijaksanaan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijaksanaan yang ada. Analisis kebijakan mempunyai lima prosedur, adapun ke lima prosedur tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar : Analisis Kebijakan yang Berorientasi pada Masalah (Sumber Dunn, 2000:21)

Dari gambar di atas maka diketahui bahwa dalam penggunaan dalam prosedur analisis kebijakan (seperti perumusan masalah, peramalan, pemantauan, evaluasi, rekomendasi) kemungkinan dapat memberikan tentang analisis mentransformasikan dari satu informasi informasi yang lainnya.

Ada tiga bentuk utama analisis kebijakan (*policy analysis*) menurut (Dunn 2000), yaitu analisis prospektif, retrospektif dan terintegrasi. Analisis prospektif merupakan analisis yang berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan, analisis retrospektif berupa produksi dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan sedangkan analisis terintegrasi adalah bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil sehingga dapat dikatakan bahwa analisis kebijakan terintegrasi merupakan gabungan dari kedua bentuk analisis tersebut.

Hukum Administrasi

Sebagaimana dijelaskan dalam buku Hukum Administrasi Negara (Prajudi Atmosudirdjo 1983) tentang pengertian Hukum Administrasi dalam arti luas yang terdiri dalam lima unsur, yaitu:

1. Hukum Administrasi sebagai unsur Hukum Tata Pemerintahan .
Dalam bukunya dijelaskan bahwa Hukum Tata Pemerintahan adalah hukum Eksekutif atau yang disebut hukum tata pelaksanaan Undang-Undang, atau mengenai control dalam penggunaan kekuasaan publik (dimana kekuasaan berada pada Kedaulatan Negara);
2. Hukum Administrasi sebagai unsur Hukum Tata Usaha Negara
Hukum Tata Usaha Negara adalah hukum mengenai surat-menyurat, rahasia jabatan dan dinas, kearsipan, registrasi dan dokumentasi, pelaporan, legalisasi dan statistic, tatacara penyimpanan dan penyusunan berita acara, publikasi, pencatatan sipil, pencatatan NTR, penerangan dan penerbitan-penerbitan negara. Istilah lain Hukum Tata Usaha Negara yaitu Hukum Birokrasi.
3. Hukum Administrasi sebagai unsur hukum administrasi dalam arti sempit yang merupakan Hukum Pengurusan Rumah Tangga Negara, intern dan ekstern;
Rumah Tangga Intern adalah yang berkaitan dengan urusan intern instansi-intansi Administrasi seperti: urusan kesejahteraan dan personil pegawai negeri, urusan materil, urusan keuangan operasional, alat kelengkapan, dan gedung serta perumahan, urusan transportasi, urusan komunikasi dan sebagainya.
Rumah tangga ekstern ialah urusan-urusan yang sebelumnya diselenggarakan oleh masyarakat, tetapi dengan adanya berbagai sebab sehingga menjasi urusan Negara melalui dinas-dinas, lembaga, dan badan;
4. Sebagai unsur Hukum Administrasi Pembangunan yaitu yang mengatur penyelenggaraan pembangunan;
5. Hukum Administrasi sebagai unsur Hukum Administrasi Lingkungan.

Hukum Administrasi Daerah

Dalam (Prajudi Atmosudirdjo, 1983) pengertian Hukum Administrasi Daerah adalah: 1) hukum yang mengatur seluk-beluk daripada pemerintahan dan administrasi daerah (Hukum Administrasi Daerah heteronom) dan 2) hukum yang dicipta oleh pemerintahan/administrasi daerah sendiri (Hukum Administrasi daerah otonom).

Sumber-sumber hukum daripada Hukum Administrasi heteronom daerah ialah: 1) UUD 1945 (pasal 18), 2) Ketetapan-ketetapan MPR, 3) UU, khususnya UU Nomor 9 Tahun 2015, 4) Peraturan Pemerintah, 5) Keputusan Presiden, dan 6) Peraturan Menteri khususnya Menteri Dalam Negeri.

Hukum Administrasi Daerah heteronom tersebut mengatur status daripada Daerah Otonom, mengatur tugas fungsi dan kewajiban daripada organ-organ daerah dan mengatur struktur organisasi daerah.

Sumber hukum pada Hukum Administrasi Daerah terdiri dari: 1) Peraturan Daerah 2) Peraturan Kepala Daerah yang bersangkutan dan 3) Peraturan dan Keputusan Kepala daerah. Sehingga Hukum Administrasi Daerah otonom menjadi bersifat interpretasi, penjabaran dan operasional-prosedural. (Prajudi Atmosudirdjo, 1994).

Singkronisasi Kebijakan Pemda dan Pemerintah Pusat Dalam Penanganan Covid-19

Bahwa Covid-19 ini telah masuk ke Indonesia tertanggal 02 Maret 2020, Presiden RI Ir. Joko Widodo mengumumkan kasus Covid-19 tersebut secara langsung di Istana Negara. Sejak kasus pertama korban mulai berjatuhan hingga ratusan jiwa meninggal dunia. Pemerintah Pusat disini tentu mengeluarkan kebijakan-kebijakan guna mengatasi tersebut. Bukan hanya kebijakan mengenai pencegahan Covid-19 tetapi juga dengan kebijakan-kebijakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat selama pandemi ini.

Pemerintah Daerah yang merupakan bagian dari otonomi pemerintahan di Indonesia tentu harus mengikuti berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat. Selain itu Pemerintah Daerah dapat pula atau berhak mengeluarkan kebijakan sendiri untuk menanggulangi pandemi Covid-19 ini untuk di daerahnya yang tentunya harus adanya keselarasan dengan pemerintah pusat atau tidak keluar jalur dari batasan-batasan atau aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

Oleh karena itu kendatipun kebijakan penanganan Covid-19 bertumpu pada sentralisasi kebijakan Pemerintah pusat tetapi dari kajian aspek hukum administrasi diatas Pemerintah Daerah dapat mengeluarkan kebijakan sepanjang tidak menyalahi aturan apabila ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi. Segala bentuk kebijakan dan kegiatan sesuai dengan hakekat dari Hukum Administrasi Daerah yaitu bersumber pada hukum atau aturan-aturan diatasnya yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah. Bahkan beban tugas dan kebijakan teknis bertumpu pada inovasi-inovasi daerah dalam pengimplementasian kebijakan berkaitan dengan pemerataan dan penyebaran informasi tentang kepatuhan masyarakat dalam menegakan protokol kesehatan Covid-19.

Selanjutnya peran penting Pemerintah Daerah dalam kebijakan penegakan protokol kesehatan Covid-19 untuk memastikan kepatuhan masyarakat yang tentu saja masih belum tinggi karena dilemma antara kebutuhan kesehatan dan pemenuhan ekonomi. Masyarakat di daerah tentunya selalu

meminta suatu jaminan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya selama dilakukannya aturan-aturan untuk pencegahan dan penanganan Covid-19 dan apabila ditinjau dari sisi hukum, hari ini pemerintah mayoritas mengeluarkan surat edaran bukan surat kebijakan atau keputusan. Secara hukum ini belum bisa mengikat masyarakat sebagai objek dari aturan tersebut. Apabila kita lihat hal ini terjadi segaris langsung dari pemerintah pusat, sehingga pemerintah-pemerintah daerah melakukan hal yang sama.

Olehnya itu sinkronisasi kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat kemudian diikuti oleh Pemerintah Daerah maka harus memastikan pemenuhan kebutuhan dasar warga negara sebagaimana di atur Pasal 55 ayat (1) pada UU No. 6/2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan yang selanjutnya pemerintah menerbitkan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah tentang PSBB atau saat ini kebijakan PPKM maka Pemerintah Daerah pada tingkat Provinsi menindaklanjuti dengan peraturan Gubernur atau surat edaran Gubernur selanjutnya diikuti oleh Pemerintah Kabupaten dengan menerbitkan Peraturan Bupati tentang Pencegahan Covid-19 yang ditindaklanjuti pula dengan surat-surat edaran dari Bupati yang bersifat implementatif. Hal ini memberikan gambaran bahwa pemerintah baik pusat maupun daerah perlu diantisipasi potensi konflik sosial yang muncul akibat penegakkan protokol kesehatan Covid-19 yang walaupun saat ini sudah dianggap lebih longgar dari tahun-tahun sebelumnya yaitu tahun 2020 dan awal tahun 2021. Kebijakan Pemerintah Daerah dapat mengambil langkah tertentu untuk memastikan tidak terjadi diskriminasi sosial dari aspek pembagian bantuan sosial, penanganan pasien dan tenaga kesehatan karena hal-hal tersebut berpotensi mempengaruhi kebijakan dalam pencegahan Covid-19.

Maka penting bagi pemerintah untuk memberikan suatu kepastian, caranya ialah dengan adanya suatu kebijakan yang jelas dan mengikat kepada masyarakat. Maka dengan begitu keberhasilan suatu implementasi kebijakan dirasa akan lebih tinggi. Adapaun tepat atau tidaknya tergantung bagaimana analisis dan kebijakan yang dikeluarkan.

Kesimpulan Kajian/Telaah Hukum

Salah satu problem besar yang harus diselesaikan dewasa ini ialah Pandemi Covid-19. Kebijakan-kebijakan yang tepat dari pemerintah sangatlah diperlukan untuk menangani kasus ini. Disisi lain bukan hanya kebijakannya yang tepat melainkan dalam pengimplementasiannya. Salah satu perangkat yang berperan penting dalam pengimplementasian kebijakan ialah Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah adalah tingkatan pemerintah yang lebih tahu akan kondisi daerah serta masyarakatnya.

Secara administratif Pemerintah Daerah khususnya Kabupaten Buton Utara tentu sudah melakukan pengimplementasian dalam penanganan Covid-19 sesuai apa yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintahan provinsi. Begitu pula dengan adanya surat-surat edaran guna pencegahan dan penanganan Covid-19. Tentu hal tersebut dikeluarkan atas dasar hukum yang jelas dan tidak menyalahi aturan, yang mana ini menggambarkan kebijakan yang ada sesuai dengan azas hukum administrasi daerah.

Namun tentu saja terdapat hal yang perlu diperbaiki yaitu dalam pengambilan keputusan dan perancangan dan pelaksanaan kebijakan. Dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menurut hirarki di atasnya, yang mana secara hukum lebih mengikat masyarakat dan tingkat kepatuhan masyarakat akan lebih tinggi. Sementara dari perancangan dan pelaksanaan kebijakan agar lebih bisa merata khususnya dalam penginformasian dan ketepatan sasaran karena dua hal tersebut merupakan faktor-faktor penting terimplementasinya suatu kebijakan yang tepat.

Dibuat di Kendari
pada tanggal 03 September 2021

Tim Pendampingan Penanganan Perkara
Hukum,



HIDAYATULLAH, S.H.
Pimpinan Kantor Hukum/Koordinator

MUH. ISTIGHFAR, S.H. M.H.
Anggota

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Dodi S.H.", written over a faint horizontal line.

DODI, S.H.
Anggota