

Pembelajaran Kebijakan (*Policy Learning*) dalam Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan di Masa PSBB: Efektivitas, Tantangan dan Adaptif Menghadapi Perubahan

Policy Learning of Enhancing Discipline and Law Enforcement in Large-Scale Social Restrictions Term: Effectiveness, Challenges and Adaptive for Change

Bani Pamungkas
(Center of Policy and Governance Studies
Universitas Bakrie)
bani.pamungkas@bakrie.ac.id

Maulana Yusuf
(FISIP Untirta)
maul_ysf@yahoo.com

ABSTRAK

Artikel ini membahas tentang kondisi eksisting pelaksanaan kebijakan peningkatan disiplin dan penegakan hukum yang dibuat Pemerintah Pusat dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Melalui Inpres No. 6 tahun 2020, Presiden berupaya mendorong adanya peningkatan disiplin dan penegakan hukum terhadap pelanggaran protokol kesehatan dengan meminta Pemerintah Daerah untuk membuat Peraturan Kepala Daerah yang memuat instrument sanksi dalam aturan mengenai pencegahan Covid-19. Keberadaan Inpres ini sendiri ternyata merupakan langkah korektif dari kebijakan new normal dengan kembali memperkuat tindakan pencegahan dalam menghadapi Covid-19. Perintah kepada Gubernur, Walikota/Bupati untuk memuat sanksi tegas bagi pelanggar prokes menjadi penjelasan atas keterbatasan instrument peraturan di tingkat pusat dalam merespon situasi dinamis dan beragam dalam penanganan Covid-19. Dan di sisi lain, keberadaan Inpres memberikan pengakuan terhadap kapasitas pemda dalam menangani pandemi. Menggunakan metode analisa konten, wawancara dan observasi terhadap kebijakan dan implementasi peningkatan disiplin serta penegakan hukum protokol kesehatan di Provinsi DKI Jakarta, diharapkan dapat mengulas bagaimana daerah menterjemahkan arahan dan kebijakan pusat dan seperti apa performa yang ditunjukkannya dalam penanganan Covid-19.

Kata Kunci : Kebijakan PSBB, Peningkatan Disiplin, Penegakan Aturan, Tantangan dan Efektivitas.

ABSTRACT

This article discusses the existing conditions for the implementation of policies to enhancing discipline and law enforcement made by the Central Government and implemented by Local Governments. Through Presidential Instruction No. 6 of 2020, the President seeks to encourage enhancing discipline and law enforcement against violations of health protocols by asking the Regional Government to make a Regional Head Regulation which contains a sanction instrument in the rules regarding the prevention of Covid-19. The existence of this Inpres itself turned out to be a

corrective action from the new normal policy by reinforcing preventive measures in the face of Covid-19. Orders to Governors, Mayors / Regents to include strict sanctions for prokes violators are an explanation of the limitations of regulatory instruments at the central level in responding to dynamic and diverse situations in handling Covid-19. And on the other side, the existence of the Inpres provides recognition of the capacity of local governments in dealing with pandemics. Using the method of content analysis, interviews and observations of policies and implementation of improved discipline and law enforcement of health protocols in DKI Jakarta Province, it is hoped that it can review how the regions interpret central directives and policies and what kind of performance it has shown in handling Covid-19.

Keywords: *PSBB Policy, Enhancing Discipline, Law Enforcement, Challenges and Effectiveness*

A. Pendahuluan

Pandemi Covid-19 menjadi ujian berskala global yang harus dihadapi oleh semua level Pemerintahan di Dunia. Negara, Provinsi, Kota hingga skala pemerintahan yang terkecil bergulat menangani penyebaran Covid-19 pada level masing-masing dengan kewenangan, kompetensi dan sumber daya yang dimiliki. Berbagai kebijakan dan tindakan diuji cobakan dalam mencari model penanganan yang sesuai dengan kondisi masing-masing (Mas'udi & Winanti, 2020a). Dalam dinamika situasi yang terjadi selama 1 (satu) tahun virus ini menyebar, antar level pemerintahan menjadi saling belajar dari kebijakan dan respon yang diambil dalam melindungi dan menjalankan tanggung jawab masing-masing. Pandemi telah menjadi ruang belajar kebijakan publik berskala global yang mendorong sekaligus membuka kesempatan bagi siapapun dalam berinovasi untuk menghadirkan contoh terbaik bagaimana seharusnya pemerintah mengelola krisis kesehatan beserta dampak yang ditimbulkan ini.

Dinamika yang terjadi dalam penanganan pandemi ini membuka tabir sekaligus mengkonfirmasi cara pandang, kemampuan serta perilaku yang sesungguhnya dari pemerintah, pelaku usaha, komunitas, sampai level individu. Sisi yang sebelumnya terselubung menjadi terbuka dan tampak nyata. Negara maju tidak semuanya terlihat cakap menangani situasi yang ada. Sebaliknya negara yang dianggap "biasa" bisa terlihat lebih sigap mengelola situasi. Pandemi dan krisis telah membuat kapasitas negara, pasar dan juga masyarakat menjadi nampak jelas dan lebih jujur untuk dicermati.

Sejumlah riset yang dimuat dalam berbagai jurnal internasional memperlihatkan gambaran objektif terkait pandemi, dampak yang dihasilkan serta bagaimana respon para pemangku kepentingan. Hasil pencarian melalui portal *sciendirect.com*, dengan kata kunci: Covid-19 dan Indonesia, menunjukkan terdapat 27 artikel jurnal internasional dengan berbagai topik riset. Demikian pula di ranah nasional, publikasi riset dari para akademis yang diterbitkan dalam buku dan jurnal nasional turut mengungkapkan bagaimana Indonesia menghadapi pandemi ini.

Riset paling awal yang mengulas review dan analisa respon Indonesia menghadapi Covid-19, dimuat dalam Jurnal *Progress in Disaster Science* pada 4 April 2020. Djalante dkk. mengulas bagaimana respon pemerintah, NGO dan masyarakat terhadap Covid-19 yang dilakukan antara Januari hingga Maret 2020 (Djalante, Lassa, et al., 2020). Artikel bertajuk *Review and Analysis of Current Responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020*, memprediksikan Indonesia akan bergulat menghadapi Covid-19

dalam jangka waktu yang lebih lama dibandingkan dengan negara-negara lain, khusus dari negara berpenduduk yang lebih sedikit. Sejak diumumkan terjadinya kasus pertama Covid-19 oleh Presiden Jokowi pada 2 Maret 2020, sebulan kemudian jumlah kasus terkonfirmasi telah mencapai 1790 kasus dengan 170 korban yang meninggal dunia. Riset ini memberikan sejumlah catatan terhadap respon Pemerintah di awal merebaknya Covid-19, yaitu *pertama* lemahnya transparansi data; *kedua* belum memadainya perangkat test yang tersedia berserta tindakan *surveillance* atau kajian epidemiologi penyebaran kasus; *ketiga* lambat dan terbatasnya ketersediaan perangkat peraturan dalam penanganan Covid-19; *keempat* kepemimpinan dan lemahnya koordinasi antar instansi pusat dan daerah dalam mengarahkan persepsi, sikap dan kewaspadaan masyarakat menghadapi Covid-19 baik pandemi maupun bencana non alam; dan *kelima* kegamangan dalam menentukan prioritas dan fokus kebijakan.

Tim Akademisi Universitas Gajah Mada turut berkontribusi melakukan kajian awal melihat bagaimana usaha yang dilakukan Pemerintah Indonesia mengatasi pandemik Covid-19 dilihat dari berbagai perspektif (Mas'udi & Winanti, 2020c). Melalui bunga rampai tulisan yang dibukukan dengan tajuk "Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal", di uraikan bagaimana kegamangan negara menghadapi Covid-19, respon dan resiliensi sektor; kelompok marginal dan modal sosial di era Covid-19, serta dimensi pengetahuan dan komunikasi publik Covid-19. Dalam salah satu ulasan mengenai politik pandemi Covid-19 diungkapkan tentang munculnya sikap *anti-science* yang berkembang di banyak negara, yang membuat kebijakan negara yang diambil minim pertimbangan sains, parsial, serta pragmatis dan mengejar populisme semata. Bahkan terungkap fakta adanya sikap pengambil kebijakan yang meremehkan ancaman Covid-19 diawal kemunculannya sehingga berakibat lambatnya langkah penanganan. Kebijakan yang diambil pun cenderung terjadi fragmentasi, tidak sinergis dan memunculkan krisis koordinasi dan sinergi antar pemangku kebijakan. Faktor kepemimpinan dan *sence of urgency* menghadapi krisis dalam pengambilan keputusan yang tepat di masa darurat juga menjadi catatan yang di munculkan dalam kajian ini. Demikian pula dengan ketersediaan dan kapasitas mobilisasi sumber daya negara. Lemahnya mobilisasi sumber daya bisa melahirkan kerentanan dalam penanganan.

Empat bulan setelah kajian awal tentang tata kelola penanganan Covid-19 di Indonesia dirilis, Tim UGM kembali menghimpun pemikiran para ilmuwan dari berbagai universitas dan disiplin ilmu untuk mengulas kebijakan *new normal*. Bunga rampai tulisan dengan tajuk *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Covid-19* di terbitkan Gajah Mada University Press pada September 2020. Terdiri atas empat bagian kumpulan tulisan yang membahas tentang variasi perspektif dan *wacana new normal*; *New Normal* dan Reformasi Praktik Politik dan Pemerintahan; *New Normal* di sektor ekonomi; dan penerimaan sosial *New Normal*.

Dari berbagai tulisan tersebut ada 2 (dua) refleksi mencermati perubahan yang tengah terjadi. Covid-19 telah mendistrupsi sekaligus mengakselerasi perubahan tata kelola sosial, ekonomi dan politik (Mas'udi & Winanti, 2020b). Sebagai dampaknya terjadi prilaku adaptasi untuk menyesuaikan perubahan yang terjadi, baik secara temporer maupun fundamental di berbagai aspek kehidupan masyarakat. Adaptasi temporer muncul sebagai sikap respon sesaat dan tindakan kompromistis terhadap kondisi yang ada. Sedangkan dalam adaptasi fundamental, mendorong terjadinya perubahan atas kesadaran baru untuk mengubah praktik lama yang dirasa tidak kompatibel dengan kondisi dan tantangan baru akibat pandemik.

Namun muncul pertanyaan, apakah adaptasi ini menghadirkan perubahan yang mendasar dan sesungguhnya ?. Para pakar mengajukan sejumlah prasyarat agar perubahan dan adaptasi yang tengah berlangsung membawa perubahan sosial yang substansial dan lebih baik. *Pertama* adaptasi yang terjadi di dorong atas dasar keinginan dan kesadaran diri untuk melakukan perubahan perilaku individu (Mas'udi & Winanti, 2020b). *Kedua* terjadi penguatan modal sosial dan perubahan budaya masyarakat untuk menopang munculnya inisiatif komunal dalam mengisi keterlambatan, ketidakberdayaan atau bahkan kekosongan peran negara dalam mengendalikan pandemi (Bintube, 2020; Murtiningsih, 2020; Sujito, 2020). Dan *ketiga* adalah dukungan kebijakan yang jelas dan terarah dari pemerintah dalam mengarahkan sikap individu dan masyarakat di ruang publik (Muluk, 2020).

Dukungan kebijakan pemerintah ini tentunya tidak sekedar pengendalian virus covid-19 beserta dampaknya, namun juga diarahkan untuk mendorong terjadinya perubahan perilaku individu dan masyarakat. Salah satunya dilakukan melalui peningkatan disiplin dan penerapan sanksi bagi individu dan masyarakat yang melanggar protokol kesehatan (Djalante, Nurhidayah, et al., 2020; Hikmawati, 2020; Saraswati, 2020).

Upaya pemerintah di awal terjadinya Pandemi dengan menyusun protokol kesehatan, melakukan imbauan dan anjuran pencegahan penyebaran Covid-19 hingga membuat pengaturan tentang PSBB yang berisi perintah dan larangan ternyata tidak membuat masyarakat patuh (Editorial, 2020b). Diperlukan aturan yang tegas dan ketat beserta sanksi dan penegakkannya untuk menyadarkan dan mengubah perilaku dan kebiasaan masyarakat menghadapi pandemi ini (S. N. Siregar, 2020). Dibutuhkan ketegasan dan penegakan aturan yang ketat serta konsisten untuk menghadirkan kepatuhan, kesadaran dan kedisiplinan individu dan masyarakat di dalam menghadap pandemi ini (Editorial, 2020a).

B. Rumusan Masalah

Saat ini Pemerintah masih bergulat menekan tingkat penyebaran Covid-19. Realitasnya, pelanggaran protokol kesehatan terus terjadi di berbagai tempat. Kebijakan peningkatan disiplin yang telah dibuat, ternyata belum secara penuh dapat mendisiplinkan dan meningkatkan ketaatan masyarakat (Gorbiano & Irfan, 2020).

Riset ini berupaya untuk mengulas bagaimana realitas pelaksanaan kebijakan penegakan disiplin yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Seperti apa penterjemahan dan performanya di daerah. Studi kasus dalam riset ini mengambil lokus di Provinsi DKI Jakarta, sebagai daerah pertama yang mendapat penetapan dari Pemerintah dalam pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar/PSBB (Hasrul, 2020; Kemenkes RI, 2020).

C. Metode Penelitian

Metode dalam riset ini menggunakan analisa konten, wawancara dan observasi terhadap kebijakan dan implementasi peningkatan disiplin serta penegakan hukum protokol kesehatan di Provinsi DKI Jakarta. Analisa konten dilakukan untuk menelaah substansi kebijakan terkait penanganan Covid-19, pemberitaan media, survey public serta data-data yang dipublikasikan selama masa pelaksanaan PSBB (Gandasari & Dwidienawati, 2020; Park & Chung, 2021). Sejumlah wawancara dilakukan dengan para pengambil kebijakan

dan pelaksana lapangan, khususnya para aparaturnya Pemprov DKI Jakarta yang berperan dalam penegakan disiplin dan pemberian sanksi (Atkinson et al., 2020). Sedangkan observasi dilakukan dengan melihat sejumlah proses penegakan disiplin yang terjadi dilapangan.

D. Pembahasan

D.1. Kebijakan Peningkatan Disiplin dan Penegakkan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19

Lemahnya kesadaran masyarakat dalam menaatikan protokol kesehatan menjadi alasan Presiden mengeluarkan kebijakan peningkatan disiplin dan penegakkan hukum dalam upaya pencegahan dan pengendalian Covid-19. Kebijakan dalam bentuk Instruksi Presiden ini sendiri baru disusun Pemerintah setelah 6 bulan dari kemunculan kasus pertama Covid-19 di Indonesia.

Gambar 1. Trend dan Kebijakan Nasional Penegakkan Disiplin dan Penegakkan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19



Instruksi Presiden No. 6 tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakkan Hukum Protokol Kesehatan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 ini berisi 4 (empat) perintah yang ditujukan kepada para Menteri, Sekretaris Kabinet, Panglima TNI, Kepala Kepolisian RI, Kepala LPNK, Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh daerah. Perintah pertama ditujukan kepada seluruh pihak 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. Kemudian pada perintah kedua ditujukan secara khusus kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan; Menteri Dalam Negeri; Kepala BNPB; Panglima TNI; Kapolri; dan para Gubernur serta Bupati/Walikota. Sedangkan perintah ketiga dan keempat terkait pembiayaan yang dibebankan kepada APBN, APBD dan sumber lain yang sah sesuai ketentuan serta permintaan untuk melaksanakan instruksi ini dengan penuh tanggung jawab.

Meski perintah disampaikan ke banyak pihak, secara substansi fokus instruksi Presiden ini ditujukan khusus untuk seluruh gubernur, bupati/walikota agar menyusun dan menetapkan peraturan pencegahan Covid-19 berikut instrument sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan. Sanksi yang diberikan ini dapat berupa teguran lisan atau teguran tertulis, kerja sosial, denda administratif, hingga penghentian atau penutupan sementara penyelenggaraan usaha. Mereka yang dapat dikenakan sanksi adalah para pihak yang melanggar protokol kesehatan baik perorangan, pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggung jawab tempat dan fasilitas umum.

Untuk menindaklanjuti Inpres dimaksud, Menteri Dalam Negeri selanjutnya mengeluarkan Instruksi Mendagri No. 4 tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Penyusunan Peraturan Kepala Daerah Dalam Rangka Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 di Daerah. Instruksi ini ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota untuk mengambil 3 (tiga) langkah utama dalam melaksanakan Inpres No. 6 tahun 2020: (1) sosialisasi secara massif penerapan protokol kesehatan; (2) menyusun dan menetapkan peraturan kepala daerah tentang penerapan protokol kesehatan berikut sanksi; (3) memperhatikan kearifan lokal daerah masing-masing dalam penerapan protokol kesehatan. Peraturan Kepala Daerah yang harus dibuat ini ditargetkan selesai paling lama 14 (empat belas) hari sejak keluarnya Instruksi Mendagri.

Dari kebijakan peningkatan disiplin dan penegakan hukum prokes ini ada 3 (tiga) aspek krusial dari Inpres yang perlu di cermati. *Pertama* kebijakan ini menjadi langkah korektif sekaligus penguat upaya pemerintah mengendalikan Covid-19. Kebijakan PSBB yang dikeluarkan pemerintah pada awal April 2020, sedikitnya mampu menekan laju peningkatan kasus Covid-19 secara nasional. Namun di tengah upaya menekan laju kasus, pemerintah mengeser fokus kebijakan dari penanganan kesehatan bergerak ke penanganan dampak ekonomi akibat Covid-19.

Kebijakan new normal bergulir akhir Mei 2020. Dengan era kenormalan baru, sejumlah aktivitas diperbolehkannya untuk kembali melayani masyarakat (Detikcom, 2020).

Tempat ibadah, dan pusat aktivitas ekonomi yang sebelumnya di hentikan atau dibatasi, dapat kembali dibuka. Presiden Jokowi mengajak publik untuk “berdamai” dengan Covid-19 agar roda ekonomi kembali berputar (Mashabi, 2020). Melalui normal baru, Pemerintah mengarahkan masyarakat untuk melakukan penyesuaian kebiasaan melalui penerapan prokes agar dapat hidup berdampingan dengan ancaman virus corona, hingga vaksin ditemukan (Sumartiningtyas, 2020).

Dibukanya aktivitas masyarakat melalui kebijakan normal baru telah mendorong peningkatan kasus covid-19 secara nasional. Masyarakat yang kembali beraktivitas, mengendurkan kewaspadaannya dan beranggapan pandemi telah terkendali. Akibatnya di pekan ke-4 Juni 2020, Indonesia menjadi negara tertinggi di dunia angka infeksi Covid-19 dengan 49.000 kasus aktif serta angka kematian yang mencapai 5,3% (Sutarsa, Lazuardi, Adawiyah, & Fillaili, 2020).

Angka kasus terus meningkat pada bulan berikutnya. Di awal Juli 2020, angka kasus mencapai 57.000 kasus dengan kemungkinan kondisi riil bisa berlipat 2 kalinya (Adilah, 2020). Gugus Tugas Nasional Percepatan Penanganan Covid-19 sendiri sebelumnya memperkirakan puncak kasus Covid-19 akan terjadi di bulan Juli, namun situasinya berbeda (Tambunan, 2020). Peningkatan kasus di sejumlah daerah justru memperlihatkan kemungkinan terjadinya gelombang kedua serangan Covid-19 (H. Siregar, 2020).

Dengan trend kasus yang meningkat, Pemerintah melakukan koreksi atas kebijakan *new normal* dengan meminta daerah membuat kebijakan pengetatan dan pemberian sanksi bagi mereka yang melanggar. Inpres 6/2020 menjadi langkah korektif agar upaya menghadapi krisis kesehatan kembali pada fokus dan jalurnya.

Aspek krusial *kedua* dari kebijakan peningkatan disiplin dan penegakkan hukum prokes adalah kondisi keterbatasan peraturan perundang-undangan yang dimiliki Pemerintah. Realitas aturan yang tersedia dan dibuat Pemerintah sebagai dasar penanganan Covid-19, khususnya norma yang mengatur prokes, relatif terbatas. Rezim pengaturan yang digunakan sebagai penanganan Covid-19 adalah rezim kedaruratan kesehatan dan PSBB, sebagaimana yang diatur dalam UU 6/2018, PP 21/2020 dan Permenkes 9/2020. Ketiga aturan tersebut ternyata tidak cukup memberi pondasi yang kuat dalam penanganan Covid-19, khususnya untuk mengatur perilaku masyarakat agar disiplin dan patuh terhadap prokes.

Situasi pandemi yang baru dan demikian dinamis, belum terakomodir secara utuh dalam UU dan PP yang dijadikan acuan hukum. Dalam mensiasati penerapan prokes yang berkembang setiap saat mengikuti kebutuhan dan perkembangan, pemerintah cenderung

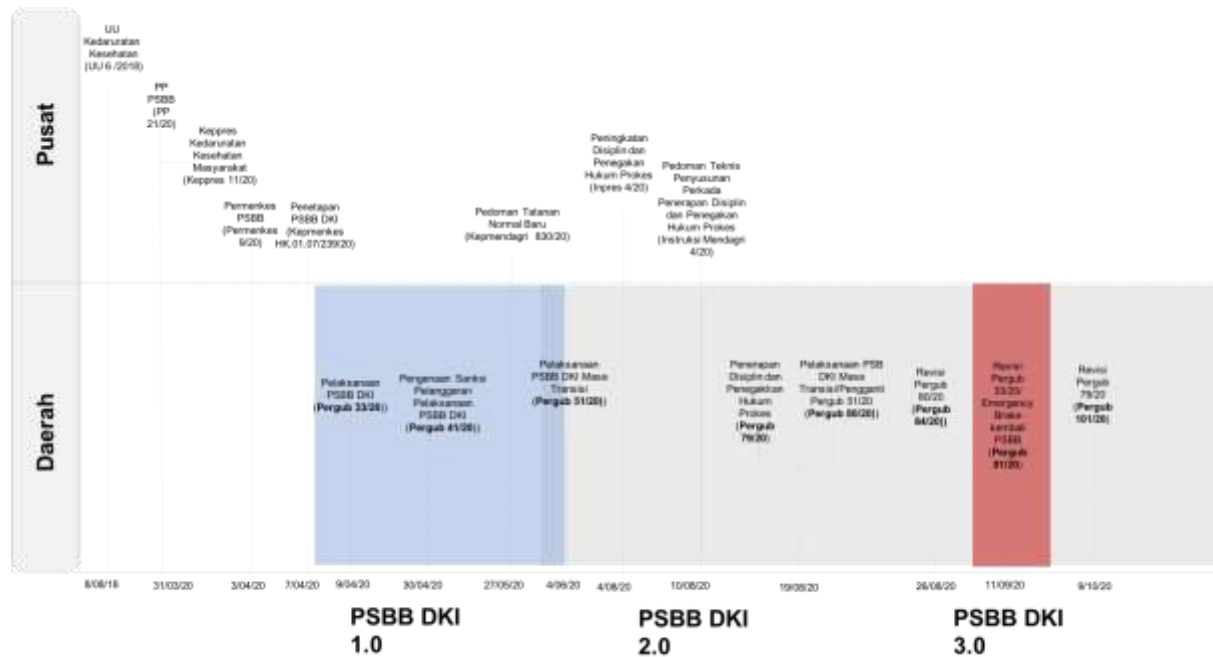
menggunakan peraturan kebijakan (*policy rule*) yang lebih fleksibel, bebas dan diskresif, seperti melalui Surat Edaran, Instruksi, Pengumuman dll. Namun kelemahan mendasar dari peraturan kebijakan ini ialah tidak dapat menjadi dasar hukum bagi upaya disiplin dan penerapan sanksi.

Instrument sanksi yang tersedia dan dapat dikenakan bagi mereka yang melanggar, terbatas pada ketentuan pidana yang tersedia dalam UU 6/2018 maupun ketentuan pidana umum di KUHP. Sementara dalam hukum berlaku asas *ultimum remedium*, yang menyebutkan bahwa penerapan sanksi pidana merupakan upaya terakhir di dalam penegakan hukum (Mertokusumo, 2006). Situasi ini yang mendorong Presiden mengarahkan penyusunan norma proses berikut sanksinya kepada Pemerintah Daerah melalui penyusunan Peraturan Kepala Daerah.

Dan aspek *ketiga* yang dapat dicermati dari keluarnya Inpres 6/2020 ialah pengakuan atas upaya dan kapasitas pemerintah daerah dalam menangani pandemi. Situasi pandemi dan krisis yang terjadi menjadi ujian kepemimpinan bagi para pemimpin di setiap level, baik pada tingkat global, negara, maupun daerah. Pada fase-fase awal penanganan Covid-19, para pemimpin daerah menunjukkan sikap yang lebih responsif, tanggung jawab dan inovatif dalam mencari solusi melindungi warganya dari ancaman wabah. Hal ini bisa terlihat tindakan cepat yang diambil kepala daerah dalam melindungi warganya dengan kebijakan menutup akses keluar masuk kota, meliburkan sekolah dan menutup tempat wisata (Indonesia, 2020b; Nugraha, 2020; Pahrevi, 2020).

Demikian pula dalam pembuatan aturan, berbagai terobosan dilakukan untuk mengarahkan perilaku warganya mentaati proses dan mengendalikan pandemi di daerahnya. Termasuk dalam hal ini inovasi dalam membuat instrument disiplin dan penegakkan hukum proses. Di awal pemberlakuan PSBB misalnya, Pemprov DKI Jakarta telah memiliki ketentuan yang mengatur sanksi bagi pelanggaran pelaksanaan PSBB, yang diatur dalam Pergub No. 41 tahun 2020 (Pemprov DKI Jakarta, 2020). Pergub yang mulai berlaku sejak 30 April 2020, merupakan peraturan pelengkap dalam menjamin kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan PSBB yang diatur dalam Pergub No. 33 tahun 2020. Di dalam Pergub 41/2020 telah diatur jenis-jenis sanksi berupa: administratif teguran tertulis; kerja sosial membersihkan sarana fasilitas umum; penghentian sementara kegiatan dalam bentuk penyegelan kantor/tempat kerja; tindakan penderekan; denda administratif; hingga pencabutan izin usaha. Atas tindakan tegas tersebut, peningkatan kasus di Jakarta setelah 3 kali masa PSBB menunjukkan trend menurun hingga mampu mencapai *effective reproduction* (ER) *rate* dibawah 0,99 (Iskandar, 2020). Fakta tersebut pula yang mendorong pusat membuat kebijakan *new normal* dan Pemprov DKI Jakarta memberlakukan PSBB Masa Transisi (PSBB 2.0).

Gambar 2. *Lansekap Kebijakan* Penegakan Disiplin dan Penegakkan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19 di Pusat dan DKI Jakarta



Sumber: Hasil Data Olahan

Pelaksanaan PSBB sebagai platform kebijakan pengendalian Covid-19 di terjemahkan beragam di daerah. Ada daerah yang mengembangkan pelaksanaan PSBB menjadi sejumlah model: PSBB Masa Transisi; PSBB Ketat; PSBB Proporsional; PSBB Berskala Mikro (PSBM); Pembatasan Sosial Kampung Siaga (PSKS); PSBB Berskala Mikro dan Komunitas (PSBMK) (Bebey, 2020; Firmansyah, 2020; Indonesia, 2020a; Iskandar, 2020; Kurniawan, 2020) Namun adapula daerah yang melakukan kebijakan lain diluar platform PSBB, seperti: Pembatasan Sosial Berskala Mikro (PSBM); dan gerakan penegakan hukum secara massif (Azmi, 2020; Farasonalia, 2020; Thenu, 2020).

Sebagai daerah pertama yang mendapat penetapan PSBB, Provinsi DKI Jakarta telah mengembangkan kebijakan PSBB menjadi 3 (tiga) model. Model pertama adalah PSBB ketat, dimana model ini memberlakukan penghentian sementara: aktivitas pembelajaran di sekolah/institusi Pendidikan, aktivitas bekerja di tempat kerja/kantor; dan kegiatan keagamaan di rumah ibadah; kegiatan sosial dan budaya yang menimbulkan kerumunan orang; kegiatan pergerakan orang/barang. Selain itu, diberlakukan pula pembatasan kegiatan di tempat/fasilitas umum; serta kewajiban bagi seluruh pihak untuk mematuhi protokol kesehatan. Ketentuan pelaksanaan PSBB ketat ini diatur dalam Pergub No. 33 tahun 2020. Dalam memperkuat PSBB ketat ini diatur pula pengaturan pengenaan sanksi pelanggaran pelaksanaan PSBB yang diatur dalam Pergub No. 41 tahun 2020.

Model kedua dari pelaksanaan PSBB di Jakarta ialah PSBB Masa Transisi. Pada penerapan PSBB, sejumlah sektor yang sebelumnya di hentikan sementara aktivitasnya sudah dapat berjalan kembali dengan pembatasan kegiatan dan penerapan prokes. Ketentuan pelaksana PSBB Masa Transisi ini diatur dalam Pergub No. 51 tahun 2020 yang selanjutnya di ganti dengan Pergub No. 80 tahun 2020 dan direvisi kembali melalui Pergub No. 84 tahun 2020. Sedangkan terkait penerapan disiplin dan penegakan hukum prokes diatur dalam Pergub No. 79 tahun 2020 yang kemudian diubah menjadi Pergub No. 101 tahun 2020.

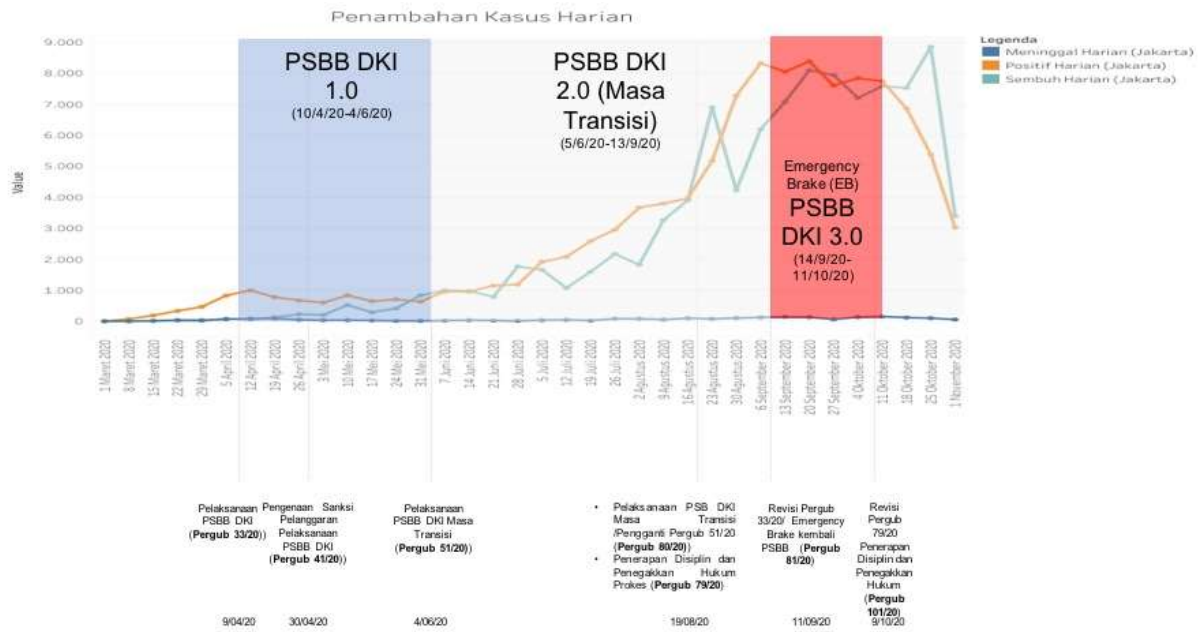
Sedangkan model yang ketiga, adalah PSBB Rem Darurat (*Emergency Brake*). Dimana dalam fase ini dilakukan pengetatan aktivitas masyarakat karena lonjakan kasus yang tinggi disaat daya tampung fasilitas kesehatan hampir mencapai kapasitas optimalnya. Untuk mencegah tidak tertampungnya pasien infeksi Covid-19 maka dilakukan kembali penghentian sementara dan pembatasan kegiatan, namun tidak seketat model PSBB yang pertama. Ketentuan pelaksana dari PSBB ini diatur dalam Pergub No. 88 tahun 2020.

D.2. Tindakan Disiplin dan Penegakkan Hukum Protokol Kesehatan di Jakarta

Tindakan disiplin dan penegakan hukum prokes di lakukan untuk meningkatkan ketaatan masyarakat sebagai upaya mengendalikan Covid-19. Selama 3 fase pelaksanaan PSBB di Jakarta terlihat tingkat efektivitas kebijakan dan ketaatan masyarakat yang dinamis dan fluktuatif. Di masa PSBB ketat (10/4/20-4/6/20), dalam gambar 3, terlihat grafik pertambahan kasus dapat ditekan sehingga trend dapat terjaga dan cenderung menurun. Namun kebijakan new normal yang diinisiasi Pemerintah Pusat, yang kemudian dilaksanakan di daerah melalui kebijakan PSBB Masa Transisi (5/6/20-13/9/20) terbukti tidak dapat menahan lonjakan kasus. Terjadi naik turun kasus dengan trend yang cenderung meningkat hingga mencapai angka tertinggi pada awal September 2020. Pada fase ini instrument sanksi dalam meningkatkan disiplin masyarakat belum berjalan efektif menahan bertambahnya kasus.

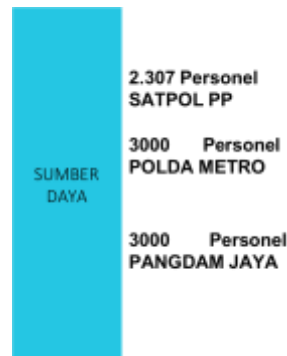
Di sisi lain tindakan Pemprov DKI Jakarta menarik rem darurat mampu menurunkan jumlah kasus infeksi Covid-19. Pada pekan kedua Oktober 2020, terjadi penurunan tajam kasus positif Covid-19.

Gambar 3. *Pelaksanaan* Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Penanganan Covid-19



Sumber: Hasil Data Olahan

Gambar 4. Dukungan Personel



Selama pelaksanaan PSBB dan PSBB Masa Transisi (hingga bulan September 2020), jumlah pelanggaran yang berhasil ditindak mencapai 145.593 pelanggaran. Dengan 99,2% dari pelanggaran tersebut dilakukan oleh perorangan, dan sisanya dilakukan oleh tempat usaha (0,69%) dan tempat sosial budaya (0,01%). Bentuk pelanggaran perorangan ini ialah tidak menggunakan masker di tempat umum.

Demikian pula dengan akumulasi denda yang berhasil dikumpulkan. Dalam pelaksanaan PSBB sejak 10/4/20 hingga 4/6/20 telah berhasil dikumpulkan denda sebanyak Rp. 900.102.100,-. Sedangkan pada masa PSBB Transisi hingga September 2020, denda yang berhasil dikumpulkan sebanyak Rp. 3.241.355.000,-.

Gambar 5. Jumlah Pelanggaran dan Denda dalam Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan



E. Kesimpulan

Penanganan Covid-19 di Indonesia belum sepenuhnya berhasil mengendalikan penambahan kasus infeksi yang terjadi. Pemerintah masih belum menemukan pola yang tepat dan efektif dalam menekan tingkat penyebaran Covid-19. Faktor kepemimpinan, kondisi wilayah serta kapasitas aparatur turut mempengaruhi efektivitas pemerintah dalam menghadapi pandemi ini.

Kontestasi antar institusi di pusat maupun daerah yang terjadi pada awal pandemi menyebar membuat sumber daya negara tidak dapat digunakan secara optimal. Diperlukan upaya kolaborasi antar pemerintah, akademisi/expert, swasta dan masyarakat dalam menangani bencana non alam ini.

Untuk mengendalikan penyebaran Covid-19 dibutuhkan kebijakan yang jelas dan konsisten dari pemerintah. Prilaku masyarakat untuk menaati prokes hanya dapat tercapai bila terbangun keinginan dan kesadaran diri individu masyarakat untuk turut bertanggung jawab mencegah penyebaran Covid-19. Selain itu momentum ini digunakan untuk menguatkan kembali modal sosial masyarakat dalam menghadirkan tanggung jawab bersama menghadapi pandemi. Dan dukungan yang tidak kalah penting dan utama adalah hadirnya kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah yang jelas dan terarah untuk mengarahkan prilaku individu dan masyarakat untuk disiplin dan taat terhadap protokol kesehatan di semua tempat.

Daftar Pustaka

- Adilah, R. Y. (2020). Ahli Kesehatan Prediksi Kasus Covid-19 Melonjak Juli, New Normal Diminta Dievaluasi. *Merdeka.Com*.
- Atkinson, P., Gobat, N., Lant, S., Mablesen, H., Pilbeam, C., Solomon, T., ... Sheard, S. (2020). Understanding the policy dynamics of COVID-19 in the UK: Early findings from interviews with policy makers and health care professionals. *Social Science and Medicine*, 266(September), 113423. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2020.113423>
- Azmi, F. (2020). Daripada PSBB, Khofifah Pilih Pembatasan Sosial Berskala Mikro di Jatim. *Detik.Com*.
- Bebey, A. (2020). Pemprov Jawa Barat Kembali Perpanjang PSBB Proporsional di Bodebek. *Merdeka.Com*.
- Bintube, D. M. (2020). Covid-19: Applied Sociology Of The Pandemic And The Dynamics Beyond The New Normal In The Context Of The Social Pen Theory Of Structural Change. *International Journal of Scientific and Research Publications (IJSRP)*, 10(7), 451–503. <https://doi.org/10.29322/ijsrp.10.07.2020.p10353>
- Detikcom, T. (2020). Point-Point Instruksi Jokowi saat Cek Persiapan New Normal di Istiqlal. *News Detik.Com*.
- Djalante, R., Lassa, J., Setiamarga, D., Sudjatma, A., Indrawan, M., Haryanto, B., ... Warsilah, H. (2020). Progress in Disaster Science Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia : Period of January to March 2020 ☆, 6. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100091>
- Djalante, R., Nurhidayah, L., Van Minh, H., Phuong, N. T. N., Mahendradhata, Y., Trias, A., ... Miller, M. A. (2020). COVID-19 and ASEAN responses: Comparative policy analysis. *Progress in Disaster Science*, 8, 100129. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100129>
- Editorial. (2020a). Hukum Pelanggar Protokol Covid-19. *Media Indonesia.Com*.
- Editorial. (2020b). Penegakan Hukum PSBB. *Media Indonesia*.
- Farasonalia, R. (2020). Jawa Tengah Belum Akan PSBB, Gubernur Ganjar Fokus Penegakan Hukum. *Kompas.Com*.
- Firmansyah, R. (2020). Demi Selamatkan Ekonomi, Kota Bogor Pilih PSBMK Ketimbang PSBB Seperti Jakarta. *Prfmnews.Id*.
- Gandasari, D., & Dwidienawati, D. (2020). Content analysis of social and economic issues in Indonesia during the COVID-19 pandemic. *Heliyon*, 6(11), e05599. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e05599>
- Gorbiano, G. H. C., & Irfan, M. (2020, September 3). Grim picture as Indonesia enters sixth month of COVID-19 outbreak. *The Jakarta Post*.
- Hasrul, M. (2020). Aspek Hukum Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (covid-19). *Legislatif*, 3(5), 55.
- Hikmawati, P. (2020). *Law Enforcement over The Exodus (Mudik) Band During Covid-19 Pandemic* (Vol. XII No. No. 9). Jakarta.
- Indonesia, C. (2020a). Depok Terapkan Pembatasan Sosial Kampung Siaga di 31 RW. *Cnnindonesia.Com*.
- Indonesia, C. (2020b). Wali Kota Tetapkan Lockdown, Netizen Riuh Cuitkan Soal Tegal. *Cnnindonesia.Com*.
- Iskandar, R. A. (2020). Pemprov DKI Terapkan PSBB Transisi, Tetap Waspada Terhadap Lonjakan Kasus.
- Kemenkes RI. Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor HK.01.07/MENKES/239/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Wilayah Provinsi DKI Jakarta

- dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (2020). Jakarta.
- Kurniawan, B. K. (2020, September 23). PSBB Banten Diperpanjang Sebulan, Berlaku Sampai 20 Oktober 2020. *Pikiran-Rakyat.Com*.
- Mas'udi, W., & Winanti, P. S. (2020a). Covid-19" Dari Krisis Kesehatan ke Krisis Tata Kelola. In W. Mas'udi & P. S. Winanti (Eds.), *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal* (pp. 3–18). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Mas'udi, W., & Winanti, P. S. (2020b). Refleksi New Normal: Respons Temporer atau Beyond Covid-19. In W. Mas'udi & P. S. Winanti (Eds.), *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat COVID-19* (pp. 1–15). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Mas'udi, W., & Winanti, P. S. (Eds.). (2020c). *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Mashabi, S. (2020). Presiden Jokowi Minta “New Normal” Diterapkan secara Hati-hati. *Kompas.Com*.
- Mertokusumo, S. (2006). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Muluk, H. (2020). Normal Baru dan Problem Psikososial. In W. Mas'udi & P. S. Winanti (Eds.), *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat COVID-19* (pp. 67–88). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Murtiningsih, S. (2020). New Normal: Disrupsi Peradaban dan Perubahan Kebudayaan Pascapandemi COVID-19. In W. Mas'udi & P. S. Winanti (Eds.), *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat COVID-19* (pp. 53–66). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nugraha, I. (2020). Wali Kota Tasikmalaya Putuskan Terapkan “Local Lockdown” Mulai 31 Maret. *Kompas.Com*.
- Pahrevi, D. (2020). Berbagai Kebijakan Pemerintah Jabodetabek Terkait Virus Corona, Sekolah Diliburkan dan Tutup Tempat Wisata. *Kompas.Com*.
- Park, J., & Chung, E. (2021). Learning from past pandemic governance: Early response and Public-Private Partnerships in testing of COVID-19 in South Korea. *World Development*, 137(April 2020), 105198. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105198>
- Pemprov DKI Jakarta. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 41 tahun 2020 tentang Penguatan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) di Provinsi DKI Jakarta, \ § (2020). Jakarta. Retrieved from <https://corona.jakarta.go.id/storage/documents/peraturan-gubernur-nomor-33-tahun-2020-tentang-pelaksanaan-psbb-dalam-penanganan-covid-19-di-provinsi-dki-jakarta-5e987d4687853.pdf>
- Saraswati, P. S. (2020). Kebijakan Hukum Terhadap Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia. *Kertha Wicaksana*, 14(2), 147–152. <https://doi.org/10.22225/kw.14.2.1923.147-152>
- Siregar, H. (2020). New Normal Ancam Jakarta Masuki Gelombang Kedua Covid-19. *Beritasatu.Com*.
- Siregar, S. N. (2020). *Polri di Masa Pandemi Covid-19: Kompleksitas Masalah Penegakan Hukum dan Pilihan Solusi*. Jakarta.
- Sujito, A. (2020). Kerentanan, Solidaritas Sosial dan Masyarakat Tangguh. In W. Mas'udi & P. S. Winanti (Eds.), *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat COVID-19* (pp. 253–265). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Sumartiningtyas, H. K. N. (2020). Apa Itu New Normal? Presiden Jokowi Sebut Hidup Berdamai dengan Covid-19. *Kompas.Com*.
- Sutarsa, I. N., Lazuardi, E. A., Adawiyah, R. Al, & Fillaili, R. (2020). Alasan New Normal

Indonesia Berpotensi Gagal dan 3 Strategi Mengatasinya. *Kompas.Com*.
Tambunan, L. (2020). Virus corona di Indonesia: Kapan puncak pandemi akan terjadi setelah penerapan “new normal”? *Bbc.Com*.
Thenu, S. (2020). Ganjar Belum Berencana Terapkan PSBB di Jateng. *Beritasatu.Com*.