
Analisis Kebijakan Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit: Studi Kasus: Penanganan Pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas

Adinda Putri Demonika

Program Studi Ilmu Politik, Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia
(Email: adindaaputrid@gmail.com)

Abstract

Covid-19 is an infectious disease that emerged at the end of December 2019 in Wuhan, China and soon spread rapidly throughout the world, including Indonesia. Covid-19 not only threatens human health and safety, but also has an impact on all sectors, whether economic, social, cultural, educational, and political. With a qualitative case study approach, this paper explains how the policy implementation of the Banyumas Regional Regulation Number 2 of 2020 in handling the Covid-19 pandemic in Banyumas. This paper uses the theory of public policy implementation from Merilee S. Grindle to know how far the Content of Policy and Context of Policy has run as expected by the Banyumas Regional Regulation Number 2 of 2020 in handling the Covid-19 pandemic in Banyumas. The results of the study indicate that the implementation of the Banyumas Regional Regulation policy No. 2 of 2020 in handling the Covid-19 pandemic in Banyumas has not been implemented properly, this was because the indicators in Grindle theory which became the research benchmark had not been fulfilled optimally, the benefits that were not channeled properly, the degree of change that has not been achieved, the location of decision making is not firm, the lack of supporting resources, the implementation of the strategy is not optimal, and the level of compliance and responsiveness of the implementers is minimal.

Keywords:

implementation, policy, regional regulation, pandemic, Covid-19

Abstrak

Covid-19 merupakan penyakit menular yang muncul pada akhir Desember 2019 di Wuhan, Tiongkok dan segera menyebar dengan cepat di seluruh penjuru dunia, termasuk Indonesia. Covid-19 tidak hanya mengancam kesehatan dan keselamatan manusia, tetapi juga berdampak pada seluruh sektor kehidupan, baik ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, dan politik. Dengan pendekatan studi kasus kualitatif, tulisan ini menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas. Tulisan ini menggunakan teori implementasi kebijakan publik dari Merilee S. Grindle untuk mengetahui sejauhmana Content of Policy dan Context of Policy ini telah berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas belum terimplementasikan dengan baik. Hal ini disebabkan karena indikator dalam teori Grindle yang menjadi tolak ukur penelitian belum terpenuhi secara maksimal, yaitu manfaat yang tidak tersalurkan dengan baik, derajat perubahan yang belum tercapai, letak pengambilan keputusan

yang kurang tegas, kurangnya sumberdaya pendukung, penerapan strategi yang kurang maksimal, serta tingkat kepatuhan dan daya tanggap pelaksana yang masih minim.

Kata Kunci:

implementasi, kebijakan, peraturan daerah, pandemi, Covid-19

Pendahuluan

Di penghujung tahun 2019, dunia digemparkan oleh kemunculan penyakit jenis baru yaitu *Corona Virus Disease 2019* atau Covid-19. Virus yang menjadi penyebab dari penyakit ini adalah *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2* (SARS-COV-2) (Yuliana, 2020). Covid-19 merupakan penyakit menular yang menyerang saluran pernafasan manusia dengan gejala ringan, sedang, berat, hingga dapat menyebabkan kematian. Penyakit ini awalnya muncul di Wuhan, Tiongkok dan segera menyebar dengan cepat menjadi pandemi yang berskala global hampir di seluruh penjuru dunia. Bahkan WHO telah mengumumkan bahwa Covid-19 masuk ke dalam Public Health Emergency of International Concern (PHEIC) atau situasi darurat kesehatan global (Wahidah, 2020). Berdasarkan data dari WHO, kasus positif Covid-19 di dunia hingga Januari 2022 sudah mencapai 278.714.484 kasus dengan angka kematian berjumlah 5.393.950 orang.

Gambar 1.

Jumlah Kasus dan Kematian Covid-19 secara Kumulatif

WHO Region	New cases in last 7 days (%)	Change in new cases in last 7 days *	Cumulative cases (%)	New deaths in last 7 days (%)	Change in new deaths in last 7 days *	Cumulative deaths (%)
Europe	2 842 375 (57%)	3%	97 359 631 (35%)	23 900 (53%)	-12%	1 650 729 (31%)
Americas	1 476 724 (30%)	39%	101 243 155 (36%)	12 782 (29%)	7%	2 399 735 (44%)
Africa	274 342 (6%)	7%	7 055 628 (3%)	952 (2%)	72%	155 292 (3%)
Western Pacific	238 654 (5%)	0%	11 062 163 (4%)	3 063 (7%)	-3%	153 746 (3%)
Eastern Mediterranean	76 875 (2%)	-3%	17 093 469 (6%)	1 275 (3%)	-7%	314 949 (6%)
South-East Asia	76 123 (2%)	-12%	44 899 674 (16%)	2 708 (6%)	9%	719 486 (13%)
Global	4 985 093 (100%)	11%	278 714 484 (100%)	44 680 (100%)	-4%	5 393 950 (100%)

Seperti negara-negara lain di dunia, Covid-19 di Indonesia juga termasuk tinggi, bahkan Indonesia sempat tercatat sebagai negara dengan kasus Covid-19 tertinggi di Asia Tenggara (Muhamad, 2021). Tercatat hingga Januari 2022, jumlah kasus Covid-19 di Indonesia telah mencapai 4.263.433 kasus dengan angka kematian berjumlah 144.102 orang, sejak kasus pertama diumumkan pada 2 Maret 2020 lalu oleh Presiden Joko Widodo.

Peningkatan kasus Covid-19 yang terus terjadi menyebabkan pemerintah pusat harus mengeluarkan berbagai aturan dan kebijakan terkait penanganan Covid-19. Kebijakan tersebut bersifat sistematis, terstruktur, partisipatif, komprehensif, dan berkesinambungan. Kebijakan tersebut kemudian dikenal dengan kebijakan *New Normal* atau kebijakan era normal baru. Kebijakan ini mengatur tentang tatanan, kebiasaan dan perilaku yang baru dalam rangka adaptasi dengan membiasakan diri pada perilaku hidup

sehat dan bersih dalam melakukan aktivitas dan kegiatan sehari-hari masyarakat. Selanjutnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan lanjutan berupa kebijakan *social distancing*, kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), dan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM).

Selanjutnya, pemerintah juga mengeluarkan Inpres Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019*. Inpres inilah yang kemudian dijadikan pemerintah sebagai pedoman terkait penanganan Covid-19 di Indonesia (Wahyuni, 2020). Dalam Inpres juga disebutkan bahwa kepala daerah diberi perintah untuk membuat peraturan yang memuat kewajiban mematuhi prokes dan sanksi terhadap pelanggaran prokes dalam pencegahan dan pengendalian Covid-19 (Alfarabi, 2021).

Instruksi dari pemerintah pusat tersebut selanjutnya ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah yang disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah masing-masing serta tetap berpedoman pada berbagai aturan di atasnya. Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai penanganan pandemi Covid-19 di daerah, penelitian ini mengambil studi kasus di salah satu kabupaten yaitu Kabupaten Banyumas. Kabupaten Banyumas merupakan pelopor pertama yang mengeluarkan perda yang di dalamnya memuat aturan terkait pencegahan dan penanggulangan Covid-19 dan juga pelopor pertama yang melaksanakan sidang masker di Indonesia (Wawancara dengan Theodorus Yudha Adhyaksa dan Sigit Dwi Yuniyanto, 6 & 17/1/2022). Kabupaten Banyumas menjadi daerah yang terinfeksi Covid-19 tidak lama setelah Covid-19 masuk ke Indonesia. Bahkan, Kabupaten Banyumas sempat menjadi daerah dengan tingkat penyebaran Covid-19 tertinggi di Provinsi Jawa Tengah dan masuk ke dalam zona merah penyebaran Covid-19.

Pemerintah Kabupaten Banyumas kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit yang digunakan sebagai dasar hukum dalam penanganan Covid-19 di Kabupaten Banyumas. Peraturan tersebut berisikan ketentuan hukum yang mengatur hak dan kewajiban dari pelaksana kebijakan, pengaturan terkait pengendalian penyakit dan Kejadian Luar Biasa (KLB) yang termasuk kegiatan pencegahan, penanggulangan, serta sanksi yang diberikan kepada petugas maupun masyarakat yang terbukti melanggar aturan. Selain mengeluarkan kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020, Pemerintah Kabupaten Banyumas juga mengeluarkan berbagai kebijakan lain dalam penanganan pandemi Covid-19 di Banyumas, seperti pengembangan aplikasi Public Safety Center (PSC) 119, aplikasi Banyumas Pantau Warga, program "Jabid Jiwong Jiga" (Jaga Kormobid Siji Wong Siji Jaga), serta strategi bantuan ekonomi "Cantelan Berkah".

Namun, berbagai kebijakan yang dikeluarkan tersebut belum menunjukkan hasil yang signifikan. Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Banyumas, hingga Januari 2022, akumulasi kasus Covid-19 di Kabupaten Banyumas telah mencapai 37.026 kasus dengan angka kematian berjumlah 1.688 orang. Kondisi tersebut menunjukkan penanganan dalam fasilitas kesehatan maupun manajemen pemerintah masih cukup rendah. Hal ini ditunjukkan dengan kurangnya ketersediaan tempat tidur untuk pasien Covid-19 yang menyebabkan terjadinya resiko tinggi penularan.

Tingginya angka Covid-19 di Kabupaten Banyumas juga disebabkan oleh rendahnya tingkat kepedulian masyarakat dalam mematuhi prokes yang sudah ditetapkan pemerintah serta adanya perbedaan kebijakan antara kecamatan satu dengan

kecamatan lain dalam penanganan Covid-19. Sehingga hal tersebut masih menjadi kendala dalam kekompakan penanganan Covid-19 di Banyumas.

Bedasarkan eksplorasi di atas, maka studi terhadap penanganan Covid-19 di Kabupaten Banyumas sangat relevan dilakukan guna mengetahui bagaimana pemerintah Kabupaten Banyumas mengimplementasikan pilihan-pilihan kebijakan yang tersedia dalam mengurangi pertambahan laju Covid-19 di wilayahnya. Apakah substansi regulasi dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 sudah terpenuhi atau belum, karena jika regulasi yang dibuat hanya untuk melaksanakan kewajiban, maka penerbitan regulasi tersebut akan sia-sia dan tidak dapat mancapai hasil yang maksimal.

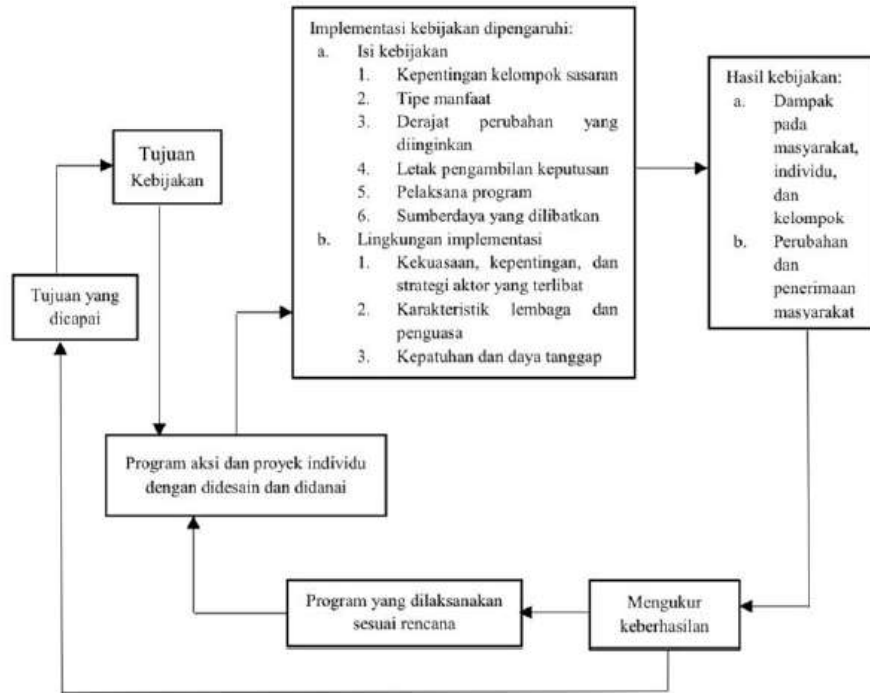
Tinjauan Kepusatakaan

Menurut Mazmanian dan Sebastier, implementasi kebijakan berisikan tiga pandangan yang berbeda, yaitu pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan penerima kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan sendiri dapat diketahui melalui proses dan output yang dihasilkan berupa terlaksana atau tidaknya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Tahir, 2014). Terdapat dua kelompok dalam implementasi kebijakan, yaitu kelompok yang menggunakan pendekatan dari atas (*top-down*) dan kelompok yang menggunakan pendekatan dari bawah (*bottom-up*). Pendekatan implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *top-down*. Hal tersebut dikarenakan kebijakan penanganan Covid-19 di Indonesia adalah kebijakan yang bersifat *top-down*, dimana kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah. Hal tersebut sesuai dengan fokus penelitian ini yaitu implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 yang mana merupakan kebijakan lanjutan pemerintah daerah dari kebijakan pemerintah pusat.

Dalam menganalisa implementasi kebijakan juga diperlukan model kebijakan yang akan digunakan untuk mengukur indikator keberhasilan implementasi kebijakan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori model implementasi kebijakan milik Merilee S. Grindle. Teori model implementasi kebijakan Grindle juga dikenal dengan istilah "*Implementation as A Political and Administrative Process*". Istilah tersebut memiliki arti bahwa implementasi kebijakan dilihat sebagai proses politik dan administratif. Proses politik dalam suatu kebijakan dapat diketahui melalui cara pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai kepentingan, sedangkan proses administrasi dapat dilihat melalui keseluruhan proses kebijakan mulai dari pembuatan hingga evaluasi kebijakan. Menurut Grindle, implementasi kebijakan yang berhasil dapat diketahui melalui dua hal utama, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*) (Agustino, 2016).

Gambar 2.

Bagan Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindlee



Lebih jauh, *Content of Policy* terdiri dari enam indikator, yaitu: *Interest Affected* (kepentingan yang mempengaruhi), dimana dalam implementasi kebijakan tentu saja memuat berbagai kepentingan yang dapat berpengaruh pada implementasi kebijakan yang dilaksanakan. Kemudian *Type of Benefits* (tipe manfaat yang dihasilkan), dimana implementasi kebijakan dapat dinilai berhasil jika kebijakan tersebut telah memberikan manfaat dan dampak yang positif. Selanjutnya *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), dimana suatu kebijakan harus memiliki tujuan yang jelas agar kebijakan tersebut dapat mencapai hasil yang maksimal serta memberikan perubahan yang signifikan. Lalu *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan), yang mana letak pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan harus diperhatikan dan dijelaskan secara seksama, karena letak pengambilan keputusan merupakan salah satu hal yang penting dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Kemudian *Program Implementer* (pelaksana program) dimana pelaksana kebijakan menjadi indikator yang krusial dalam implementasi kebijakan. Pelaksana kebijakan yang berkompeten dan berkapasitas akan melancarkan proses pelaksanaan kebijakan sesuai dengan tujuan dikeluarkannya kebijakan tersebut. Terakhir, *Resources Coomited* (sumber daya pendukung), dimana keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat ditentukan dengan keberadaan berbagai sumber daya yang cukup didalamnya, baik itu sumber daya manusia, finansial, maupun sarana/prasarana.

Sedangkan *Context of Policy* terdiri dari tiga indikator, yaitu: *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat), dimana dalam suatu kebijakan pasti memuat berbagai kepentingan, kekuasaan, dan strategi dari berbagai aktor yang terlibat dalam kebijakan tersebut. Sehingga indikator ini perlu diperhitungkan agar implementasi kebijakan yang dijalankan dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Karena jika indikator tersebut tidak diperhitungkan, maka bisa saja hasil dari implementasi kebijakan yang dijalankan tidak dapat tercapai.

Selanjutnya, *Institution an Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa) dimana keberhasilan dari implementasi kebijakan tentu saja dipengaruhi oleh karakter dari rezim dan instansi yang terkait dengan kebijakan itu sendiri. Terakhir, *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana kebijakan) dimana tingkat kepatuhan dan daya tanggap dari pelaksana kebijakan dapat menunjukkan apakah kebijakan tersebut telah berhasil dilaksanakan atau tidak.

Metodologi

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus untuk mengeksplorasi serta mengelaborasi fokus penelitian tersebut secara mendalam dan komprehensif. Pengumpulan data dilakukan melalui beberapa teknik seperti wawancara terstruktur dengan cara menyiapkan berbagai pertanyaan yang tersusun secara lengkap dan sistematis, observasi dengan cara melakukan pengamatan secara langsung dengan beberapa pihak yang berkaitan dengan fokus penelitian, dokumentasi dengan cara mengumpulkan berbagai dokumen pelengkap yang berbentuk foto kegiatan, foto catatan, serta berbagai foto arsip administrasi lainnya yang berhubungan dengan fokus penelitian. Terakhir melalui studi kepustakaan dengan cara memahami dan menganalisis data dari berbagai dokumen berupa catatan, buku, jurnal, karya ilmiah, surat kabar, majalah, dan arsip yang relevan dengan fokus penelitian.

Setelah data terkumpul selanjutnya dianalisis melalui tahapan kondensasi data melalui proses pemilihan (*selecting*), pemfokusan (*focusing*), penyederhanaan (*simplifying*), abstraksi (*abstracting*), dan transformasi (*transforming*) data catatan lapangan, transkrip wawancara, dokumen, dan data temuan lainnya. Kemudian data disajikan dalam bentuk narasi, tabel, grafik, dan gambar yang mudah dipahami. Terakhir, penarikan kesimpulan dilakukan secara kritis dan obyektif setelah melalui proses ketat triangulasi data.

Hasil dan Pembahasan

Sebagaimana yang telah dijelaskan di awal, studi ini hendak menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan pencegahan dan penanggulangan penyakit di Kabupaten Banyumas. Kebijakan dalam bidang kesehatan memiliki tujuan untuk memudahkan masyarakat agar mendapatkan pelayanan kesehatan yang memadai, merata, mudah, dan terjangkau. Dengan adanya tujuan tersebut, diharapkan derajat kesehatan masyarakat yang baik dapat tercapai sehingga produktifitas masyarakat dapat meningkat.

Pemenuhan hak asasi manusia dengan cara memberikan perlindungan secara hukum adalah suatu keharusan yang wajib dilakukan pemerintah daerah terhadap masyarakat di daerahnya. Dalam usaha melindungi serta menjamin kesehatan masyarakat dari berbagai macam penyakit/wabah yang membahayakan kesehatan, maka pemerintah daerah Kabupaten Banyumas melakukan pencegahan dan penanggulangan penyakit yang terjadi di wilayah Kabupaten Banyumas.

Guna mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan kebijakan yang mengatur tentang pencegahan dan penanggulangan penyakit di dalamnya. Perda yang dibentuk oleh pemerintah daerah Kabupaten Banyumas dalam kebutuhan tersebut adalah Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pencegahan dan Penanggulangan

Penyakit yang memiliki maksud dan tujuan untuk mencegah dan menanggulangi penyakit maupun wabah/kejadian luar biasa yang terjadi seperti halnya Covid-19. Sama halnya dengan daerah lain, Covid-19 juga menyebar dengan cepat di Kabupaten Banyumas. Hal ini telah memberikan dampak pada seluruh aspek kehidupan dan juga menimbulkan korban jiwa. Sehubungan dengan kondisi tersebut, maka keberadaan kebijakan pencegahan penyakit melalui peraturan daerah sangat diperlukan sebagai pedoman dan payung hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam rangka penanganan Covid-19 di Kabupaten Banyumas.

Menggunakan teori model Implementasi Kebijakan Publik milik Merilee S. Grindle yang meliputi *Content of Policy* (Isi Kebijakan) dan *Context of Policy* (Lingkungan Kebijakan), secara umum dapat dijelaskan bahwa dari sisi *Content of Policy* (Isi Kebijakan) dalam aspek *Interest Affected* (Kepentingan yang mempengaruhi) ditemukan bahwa dalam pelaksanaan Perda Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas terdapat berbagai kepentingan yang mempengaruhi implementasi perda tersebut. Sebagaimana dilihat adanya kerjasama berbagai pihak pada saat pembuatan perda, dimana awalnya perda ini diprakasai oleh Bupati dan DPRD yang kemudian melibatkan beberapa OPD lain dalam penyusunannya yaitu Dinas Kesehatan karena perda ini terkait dengan kesehatan dan penyakit, SATPOL PP karena mengatur protokol kesehatan didalamnya, Badan Keuangan dan Aset Daerah dan Bappedalitbang karena menyangkut perencanaan APBD dan penanggulangan, serta Bakesbangpol untuk memantau dan menghindari hal-hal yang tidak diinginkan karena perda ini disusun secara mendadak hanya dalam waktu 2 minggu. Kemudian dalam pelaksanaan perda juga melibatkan seluruh pihak termasuk masyarakat, karena perda ini dibuat dengan kepentingan untuk melindungi serta memulihkan seluruh sendi kehidupan di Kabupaten Banyumas dari pandemi Covid-19. Adanya kerjasama antar pihak tersebut menjadi kunci penting dalam pencegahan dan penanggulangan bencana wabah Covid-19 ini.

Adapun dari aspek *Type of Benefits* (Tipe manfaat yang dihasilkan) dapat dijelaskan bahwa kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 telah memberikan manfaat berupa landasan hukum yang digunakan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas dan masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanggulangan penyakit yang meliputi upaya promotif, preventif, kuratif, paliatif maupun rehabilitatif. Namun di sisi lain, sebagian masyarakat masih belum terlalu merasakan manfaat dari kebijakan penanganan Covid-19, dikarenakan masih banyak kasus harian Covid-19 di Kabupaten Banyumas, pelanggaran protokol kesehatan, serta bantuan sosial terkait Covid-19 dari pemerintah juga dinilai masih tidak tepat sasaran dan tidak merata bagi masyarakat. Sebagaimana terekam dalam hasil wawancara;

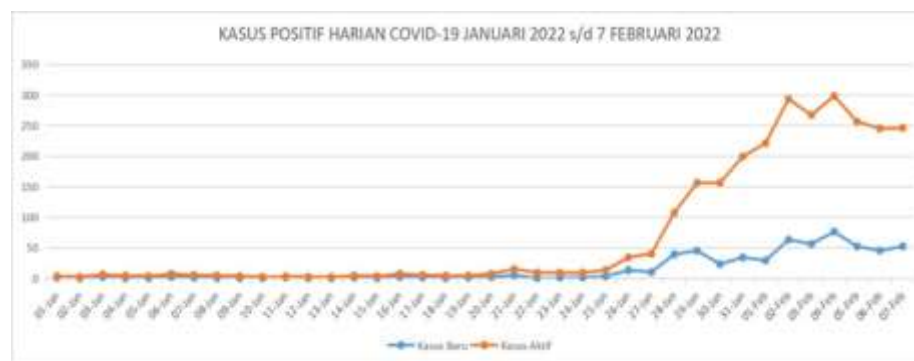
“Menurut saya kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam penanganan Covid-19 belum sepenuhnya efektif karena sampai saat ini masih sering ditemui masyarakat yang melanggar protokol kesehatan dan masih ada masyarakat yang terkena virus Covid-19. Bahkan Kabupaten Banyumas juga sempat beberapa kali masuk zona merah dalam penyebaran Covid-19.” (Wawancara dengan GAA, 30 Januari 2022).

Selanjutnya, dari aspek *Extent of Change Envision* (Derajat perubahan yang ingin dicapai), dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan Perda Kabupaten Banyumas Nomor 2 Tahun 2020 menginginkan perubahan dalam hal pencegahan dan penanggulangan penyakit agar kesehatan yang merupakan Hak Asasi Manusia dapat terpenuhi sehingga seluruh lapisan masyarakat di Kabupaten Banyumas dapat

terlindungi dibawah payung hukum yang sah. Dengan adanya perda ini, pencegahan dan penanggulangan penyakit di Kabupaten Banyumas diharapkan dapat diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kesejahteraan, manfaat, berdayaguna, partisipatif, dan non diskriminatif. Kebijakan ini juga diharapkan dapat memberikan perubahan berupa perubahan mindset dan perilaku masyarakat secara keseluruhan agar selalu melakukan pencegahan penyakit khususnya penyakit menular seperti Covid-19 tanpa harus selalu diingatkan setiap saat. Namun, derajat perubahan yang ingin dicapai pemerintah dan masyarakat untuk mencegah dan mengurangi Covid-19 belum dapat tercapai secara maksimal. Hal ini disebabkan karena masih banyaknya masyarakat yang belum mematuhi aturan prokes yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga hal tersebut juga yang menyebabkan kasus harian Covid-19 di Kabupaten Banyumas tergolong cukup tinggi dan sering naik turun level PPKM.

Gambar 3.

Grafik Kasus Positif Harian Covid-19 di Kabupaten Banyumas



Kemudian dari aspek *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan), ditemukan bahwa pengambilan keputusan dalam pelaksanaan Perda Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas dilaksanakan oleh SATPOL PP Kabupaten Banyumas selaku penegak peraturan daerah. SATPOL PP lebih mengutamakan pemberian edukasi terlebih dahulu kepada masyarakat terkait pencegahan Covid-19, baru kemudian jika masih terjadi pelanggaran akan diberikan sanksi berupa sanksi administrasi atau sanksi pidana berupa denda maksimal Rp 50.000,00 atau pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan. Namun tampaknya keberadaan sanksi tersebut belum memberikan efek jera terhadap masyarakat, karena setiap dilaksanakan operasi yustisi terlihat masih banyak saja masyarakat yang melanggar peraturan. Hal ini terbukti dengan jumlah pelanggar protokol kesehatan di Kabupaten Banyumas sejak tahun 2020 hingga 2022 yang telah mencapai 16.324 orang.

Sementara dari aspek *Program Implementer* (Pelaksana program), terlihat bahwa pelaksana utama dalam kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan Covid-19 di Kabupaten Banyumas adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Banyumas, Satuan Polisi Pamong Praja (SATPOL PP) Kabupaten Banyumas, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Banyumas. Pelaksanaan perda ini juga didukung oleh seluruh OPD di Kabupaten Banyumas serta partisipasi masyarakat guna melancarkan pencegahan dan pengendalian Covid-19 dengan tujuan agar perda ini dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien.

Gambar 4.
Penegakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 pada Kerumunan di Alun-Alun Purwokerto



Terakhir, dari aspek *Resources Coomited* (Sumberdaya pendukung), berdasarkan temuan di lapangan dapat dijelaskan bahwa sumberdaya dalam pelaksanaan kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 belum cukup memadai karena kurangnya sarana/prasarana serta sumber daya finansial atau anggaran dalam penanganan pandemi Covid-19 yang masih terbatas sehingga menjadi kendala dalam pelaksanaan kebijakan ini. Dimana idealnya sebuah kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik jika didukung dengan keberadaan berbagai sumber daya yang tercukupi, seperti sumber daya manusia, sumber daya finansial, dan sarana/prasarana. Sebab hal tersebut sangat berpengaruh pada kinerja para pelaksana kebijakan pemerintah Kabupaten Banyumas itu sendiri sebagaimana terlihat dari hasil wawancara;

“Kendala dari implementasi kebijakan ini mungkin ya itu tadi keterbatasan sumber daya manusia serta dana operasional penanganan Covid-19 yang terbatas sehingga mau tidak mau kita berusaha memaksimalkan apa yang ada saja. Sedangkan untuk sarana dan prasarana yang mendukung implemmentasi perda ini menurut saya untuk mobil patroli dan penyuluhan sudah cukup, masker dan hand sanitizer untuk dibagikan kepada masyarakat ketika penyuluhan juga ada, fasilitas kesehatan sudah ada walaupun belum maksimal, misalnya keterbatasan ketersediaan obat, oksigen dan tempat tidur untuk pasien Covid-19 jika terjadi lonjakan seperti akhir tahun 2020 dan pertengahan tahun 2021 kemarin.” (Wawancara dengan TYA, 6 Januari 2022).

Sementara apabila dilihat dari *Context of Policy* (Lingkungan Kebijakan) dimana *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) dapat dijelaskan bahwa kepentingan dari implementasi kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 yaitu untuk melindungi dan memulihkan seluruh sendi kehidupan di Kabupaten Banyumas dari pandemi Covid-19. Selain kepentingan publik tersebut, ada juga kepentingan pemerintah untuk menyelesaikan berbagai permasalahan dari adanya Covid-19. Dimulai dari pembuatan kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 yang melibatkan kerjasama dari berbagai pihak. Dimana perda ini awalnya diprakasi oleh

Bupati Banyumas dan DPRD, yang kemudian melibatkan beberapa OPD lain dalam penyusunannya. Kemudian dalam pelaksanaan kebijakan ini juga melibatkan dukungan dari seluruh OPD dan juga masyarakat Kabupaten Banyumas guna melancarkan implementasi kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas.

Adapun hal-hal yang diatur dalam Perda Nomor 2 Tahun 2020 adalah penyelenggaraan pencegahan dan penanggulangan penyakit menular termasuk pengaturan penyediaan sumber daya kesehatan, hak dan kewajiban masyarakat, kewajiban dari Pemerintah Daerah, serta sanksi bagi para pelanggar. Namun, dalam implementasinya, penyediaan sumber daya kesehatan dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas masih belum memadai, seperti saat terjadinya lonjakan Covid-19 pada bulan Juni-Juli tahun 2021, pemerintah kewalahan karena kurangnya ketersediaan tempat tidur, obat, dan oksigen untuk pasien Covid-19 (Wawancara dengan Arif Sugiono, 11 Januari 2022). Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kurang sigap dalam membangun sistem kesehatan untuk menanggulangi Covid-19. Kewajiban masyarakat untuk mematuhi protokol pencegahan dan penanggulangan penyakit yang telah ditetapkan oleh pemerintah seperti penggunaan masker dan menghindari kerumunan juga belum dipatuhi oleh masyarakat dengan masih banyaknya masyarakat yang melanggar Perda Nomor 2 Tahun 2020.

Kewajiban pemerintah daerah dalam menanggulangi Covid-19 juga belum mencapai hasil yang maksimal, dimana kasus Covid-19 di Kabupaten Banyumas tergolong cukup tinggi, bahkan hingga 17 Februari 2022, Kabupaten Banyumas masih berada di PPKM level 3. Selain itu, dana Jaring Pengaman Sosial (JPS) Covid-19 milik Kementerian Tenaga Kerja (Kemenaker) di Kabupaten Banyumas sebesar Rp 2,120 miliar yang seharusnya digunakan untuk kegiatan penciptaan kelompok wirausaha baru dalam rangka penanganan dampak Covid-19 juga telah disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Dimana 2 orang warga Desa Sokawera, Kecamatan Cilongok yang ditetapkan sebagai tersangka penyelewengan dana JPS tersebut telah menyalahgunakan dana bantuan untuk membangun Green House budidaya melon di daerah Desa Sokawera, Kecamatan Cilongok. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa konteks kebijakan tidak selalu berjalan sesuai dengan konten kebijakan. Dimana dana JPS yang seharusnya dapat digunakan sebagai pemberdayaan masyarakat tidak dapat tercapai dan tersalurkan dengan baik karena adanya kepentingan lain dari pihak yang tidak bertanggungjawab.

Lebih jauh, strategi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Banyumas dalam implementasi kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 sudah cukup beragam dan inovatif. Diantaranya adalah pelaksanaan sosialisasi melalui woro-woro atau publikasi keliling kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh seluruh OPD di Kabupaten Banyumas, sosialisasi secara formal melalui kanal-kanal resmi pemerintah, pembagian masker dan hand sanitizer kepada masyarakat, pelaksanaan operasi yustisi, penyekatan wilayah perbatasan, penyelenggaraan vaksinasi, penyediaan tempat isolasi/karantina, pelarangan hajatan, serta pembatasan jam operasional kegiatan usaha. Namun, pemerintah dapat lebih melakukan sosialisasi secara lebih rutin lagi kepada masyarakat, terutama di wilayah pedesaan yang mungkin masih belum paham terhadap esensi dari keberadaan perda ini karena berdasarkan wawancara dan observasi yang dilakukan, masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui keberadaan perda ini dan abai terhadap protokol kesehatan. Sebagaimana disampaikan warga berikut ini;

“Saya tidak tahu mengenai perda tersebut, karena dari RT atau desa sendiri tidak ada sosialisasi khusus terkait perda.” (Wawancara dengan PR, 1 Februari 2022).

Selanjutnya dari aspek *Institution and Regime Characteristic* (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa), dapat dijelaskan bahwa pembuat dan pelaksana kebijakan dalam kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan tugas pokok masing-masing dinas atau instansi terkait. Seperti halnya DPRD Kabupaten Banyumas bersama Bupati telah membuat Perda Nomor 2 Tahun 2020 sebagai payung hukum terkait kebutuhan pencegahan dan penanggulangan penyakit, termasuk didalamnya mengatur tentang KLB seperti Covid-19. Para pelaksana kebijakan utama yaitu Dinas Kesehatan juga telah melaksanakan tugasnya dalam bidang kesehatan, SATPOL PP juga telah bertugas melakukan pembinaan dan penegakan perundang-undangan daerah, serta BPBD telah bertugas dalam hal pemulasaran jenazah Covid-19. Selain itu, Pemerintah Kabupaten Banyumas telah menyediakan fasilitas bagi masyarakat untuk menyampaikan pengaduan/saran bagi pemerintah, mulai dari website, telepon, email, pesan, serta media sosial berupa instagram, facebook, dan twitter. Bahkan masyarakat juga dapat menyampaikan pengaduan/saran tersebut secara langsung di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Banyumas yang berlokasi di Jl. Dr. Angka No.45, Purwokerto Timur, Kabupaten Banyumas.

Gambar 5. Informasi Contact Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Banyumas



Apabila melihat dari aspek *Compliance and Responsiveness* (Tingkat kepatuhan dan daya tanggap), Pemerintah Kabupaten Banyumas telah memberikan upaya terbaik dengan mengeluarkan berbagai kebijakan dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas, seperti adanya payung hukum Perda Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit, kebijakan pengembangan aplikasi Public Safety Center (PSC) 119, aplikasi Banyumas Pantau Warga, program “Jabid Jiwong Jiga” (Jaga Kormobid Siji Wong Siji Jaga), strategi bantuan ekonomi “Cantelan Berkah”, serta dana JPS (Jaring Pengaman Sosial). Namun di sisi lain masih terdapat OPD yang belum melaksanakan tugasnya secara maksimal dan kurang responsif. Dari masyarakat juga merasa dalam hal bantuan Covid-19 belum merata dan tepat sasaran. Untuk respon

dari masyarakat dalam mendukung keberadaan perda ini sudah cukup membaik daripada saat diberlakukannya perda ini pada tahun 2020 lalu.

Tetapi di sisi lain juga tetap saja masih ada masyarakat yang melanggar peraturan. Sehingga dapat diinterpretasikan bahwa kebijakan Perda Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas dengan indikator tingkat kepatuhan dan daya tanggap masih belum maksimal. Karena masih terdapat beberapa OPD yang kurang responsif, bantuan kebijakan yang tidak merata, serta adanya masyarakat yang masih melanggar Perda Nomor 2 Tahun 2020 sebagaimana dikonfirmasi data di lapangan;

“Untuk kinerja penanganan pandemi Covid-19 tentu saja kami sudah melakukan berbagai upaya yang terbaik. Namun untuk kepatuhan dan respon dari pelaksana kebijakan terkadang masih menjadi PR bersama, harus masih diingatkan terutama di lingkungan pemerintah yang seharusnya menjadi contoh bagi masyarakat.” (Wawancara dengan SDY, 11 Januari 2022).

Kesimpulan

Studi ini meneliti bagaimana implementasi kebijakan pencegahan dan penanggulangan penyakit di Kabupaten Banyumas melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 merupakan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas guna pencegahan dan penanggulangan penyakit agar kesehatan yang menjadi Hak Asasi Manusia dapat terpenuhi. Dengan adanya kebijakan ini, diharapkan dapat melindungi dan memulihkan seluruh sendi kehidupan di Kabupaten Banyumas dari pandemi Covid-19. Pelaksana dalam kebijakan ini adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Banyumas, SATPOL PP Kabupaten Banyumas, BPBD Kabupaten Banyumas, serta didukung oleh seluruh OPD dan masyarakat Kabupaten Banyumas.

Temuan penting studi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencegahan dan penanggulangan penyakit di Kabupaten Banyumas melalui Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2020 dalam penanganan pandemi Covid-19 di Kabupaten Banyumas belum terimplementasi dengan baik dan maksimal, karena masih ditemukan beberapa kendala yang menjadi penghambat dalam implementasi kebijakan ini. Diantaranya adalah manfaat yang tidak tersalurkan dengan baik, derajat perubahan yang belum tercapai, letak pengambilan keputusan yang kurang tegas, kurangnya sumberdaya pendukung, penerapan strategi yang kurang maksimal, serta tingkat kepatuhan dan daya tanggap pelaksana yang masih minim.

Daftar Pustaka

Agustino, Leo. (2016). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. Alfabeta.

Alfarabi, Arma Sina. (2021). *Pengaturan Sanksi Administratif Protokol Kesehatan Melalui Peraturan Kepala Daerah*. *Jurnal Wasaka Hukum*, 9 (1).

- Muhamad, Simela Victor. (2021). *Pandemi Covid-19 Sebagai Persoalan Serius Banyak Negara Di Dunia*. Jurnal Info Singkat Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, XIII (13).
- Tahir, Arifin. (2014). *Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan*. Bandung: Alfabeta,
- Wahidah, dkk. (2020). *Pandemik Covid-19: Analisis Perencanaan Pemerintah dan Masyarakat dalam Berbagai Upaya Pencegahan*. Jurnal Manajemen dan Organisasi, 11 (3).
- Wahyuni, Tri. (2020). *Efektivitas Peraturan Kepala Daerah Tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan di Lingkungan Pemerintah Daerah*. Jurnal Administrasi Publik, XVI (2).
- Yuliana. (2020). *Corona Virus Diseases (Covid-19): Sebuah Tinjauan Literatur*. Jurnal Wellness and Healthy Magazine, 2 (1).

Hasil Wawancara

- Wawancara dengan SDY, tanggal 17 Januari 2022 pukul 08.05-09.02 WIB.
- Wawancara dengan TYA, tanggal 6 Januari pukul 13.40-14.32 WIB.
- Wawancara AS, tanggal 11 Januari pukul 08.45-10.08 WIB.
- Wawancara dengan GAA, tanggal 30 Januari 2022 pukul 19.50-20.12 WIB.
- Wawancara dengan PR, tanggal 1 Februari 2022 pukul 13.10-13.36 WIB.