

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada 31 Desember 2019, WHO China Country Office melaporkan kasus pneumonia yang tidak diketahui etiologinya di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, China. Pada tanggal 7 Januari 2020, China mengidentifikasi pneumonia yang tidak diketahui etiologinya tersebut sebagai jenis baru coronavirus (novel coronavirus). Pada awal tahun 2020 NCP mulai menjadi pandemi global dan menjadi masalah kesehatan di beberapa negara di luar RRC. Berdasarkan *World Health Organization* (WHO) kasus kluster pneumonia dengan etiologi yang tidak jelas di Kota Wuhan telah menjadi permasalahan kesehatan di seluruh dunia.

Penyebaran epidemi ini terus berkembang hingga akhirnya diketahui bahwa penyebab kluster pneumonia ini adalah Novel Coronavirus. Pandemi ini terus berkembang hingga adanya laporan kematian dan kasus-kasus baru di luar China. Pada tanggal 30 Januari 2020, WHO menetapkan COVID-19 sebagai *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC) / Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Yang Meresahkan Dunia (KKMMD)¹.

Pada tanggal 12 Februari 2020, WHO resmi menetapkan penyakit novel coronavirus pada manusia ini dengan sebutan *Coronavirus Disease* (COVID-19). COVID-19 disebabkan oleh SARS-COV2 yang termasuk dalam keluarga

¹ "Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)". Centers for Disease Control and Prevention (CDC). 15 February 2020. Archived from the original on 26 February 2020. Retrieved 20 February 2020

besar coronavirus yang sama dengan penyebab SARS pada tahun 2003, hanya berbeda jenis virusnya. Gejalanya mirip dengan SARS, namun angka kematian SARS (9,6%) lebih tinggi dibanding COVID-19 (saat ini kurang dari 5%), walaupun jumlah kasus COVID-19 jauh lebih banyak dibanding SARS. COVID-19 juga memiliki penyebaran yang lebih luas dan cepat ke beberapa negara dibanding SARS.

Penambahan jumlah kasus COVID-19 berlangsung cukup cepat dan sudah terjadi penyebaran ke luar wilayah Wuhan dan negara lain. Sampai dengan 16 Februari 2020, secara global dilaporkan 51.857 kasus konfirmasi di 25 negara dengan 1.669 kematian (CFR 3,2%). Rincian negara dan jumlah kasus sebagai berikut: China 51.174 kasus konfirmasi dengan 1.666 kematian, Jepang (53 kasus, 1 Kematian dan 355 kasus di cruise ship Pelabuhan Jepang), Thailand (34 kasus), Korea Selatan (29 kasus), Vietnam (16 kasus), Singapura (72 kasus), Amerika Serikat (15 kasus), Kamboja (1 kasus), Nepal (1 kasus), Perancis (12 kasus), Australia (15 kasus), Malaysia (22 kasus), Filipina (3 kasus, 1 kematian), Sri Lanka (1 kasus), Kanada (7 kasus), Jerman (16 kasus), Italia (3 kasus), Rusia (2 kasus), United Kingdom (9 kasus), Belgia (1 kasus), Finlandia (1 kasus), Spanyol (2 kasus), Swedia (1 kasus), UEA (8 kasus), dan Mesir (1 Kasus).²

Virus ini terus menyebar sampai ke negara Indonesia. Pada 2 Maret 2020, Presiden Joko Widodo mengumumkan kasus pertama (dan kedua)

² World Health Organization. "Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)" (PDF): 11–12. Retrieved 5 March 2020

positif terinfeksi virus korona baru, atau terkena penyakit COVID-19, di Indonesia. Belakangan diketahui bahwa dua orang (perempuan berusia 31 tahun dan ibunya berusia 64 tahun) mengetahui status mereka yang terinfeksi dari berita, dan bahwa Presiden mengumumkan hal tersebut kepada publik sebelum petugas kesehatan memberitahukan kepada mereka secara langsung³. Insiden ini hanya salah satu kesalahan dari banyak langkah besar yang diambil pemerintah yang menimbulkan pertanyaan serius mengenai kemampuan menanggapi pandemik global ini.

Meskipun fokus utama memang wajib ditujukan untuk merawat mereka yang sudah terinfeksi dan mencegah penyebaran lebih lanjut, tetapi penyelidikan yang komprehensif juga harus segera dilakukan di saat yang tepat untuk memeriksa kesalahan serius yang telah dibuat sehingga membahayakan kehidupan masyarakat. Indonesia harus lebih siap di masa depan.

Sejak berita mulai muncul pada akhir Desember 2019 tentang virus baru yang mengkhawatirkan menyebar melalui provinsi Wuhan di Cina, para ahli kesehatan mulai meningkatkan kesiagaan, dan pada 30 Januari 2020, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) secara resmi menetapkan tahap ‘darurat kesehatan global’ setelah 213 kasus meninggal dan 9.692 kasus dari seluruh 31 provinsi Cina dilaporkan.⁴ Setelahnya, negara lain seperti India, Filipina,

³ Arcana, P.F. (2020, March 3). ‘Wawancara Khusus Kompas: Pasien Covid-19 Mengaku Tertekan.’ Harian Kompas. Retrieved from: <https://kompas.id/baca/bebas-akses/2020/03/03/wawancara-khusus-kompas-pasien-covid-19-mengakutertekan/>

⁴ AlJazeera (2020, January 20). ‘WHO declares coronavirus global emergency as death toll rises.’ Retrieved from: <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/declares-coronavirus-global-emergency-death-toll-rises-200130231243350.html>

beberapa negara di Eropa, Australia, Jepang, Singapura, Vietnam, dan Amerika Serikat melaporkan kasus positif.

Di Indonesia sendiri mengenai penyebaran virus korona ini sudah mencapai tahap penyebaran yang begitu luarbiasa, hal ini terbukti dengan data yang dikeluarkan oleh kementerian kesehatan republik Indonesia pada tanggal 8 juli tahun 2020 yaitu dengan mencapai angka 68.079 masyarakat yang dinyatakan positif covid-19, 31.585 pasien yang sembuh dan 3.359 pasien yang meninggal dunia.

Dari data tersebut, terlihat jelas bahwa semenjak pemerintah mengumumkan kasus pertama pasien 01 yang terinfeksi virus covid-19 di Indonesia, setelah itu terjadi lonjakan yang begitu besar pada masyarakat Indonesia yang terinfeksi virus korona tersebut. Hal ini diakibatkan oleh lambannya reaksi pemerintah pusat dalam menangani penyebaran covid-19 yang berasal dari kota Wuhan negara China.

Lambannya penanganan pemerintah terkait penyebaran covid-19 sudah dimulai dari respon Menteri Kesehatan Republik Indonesia Terawan Agus Putranto yang berusaha untuk mengecilkan keadaan darurat kesehatan global dengan mengatakan kepada masyarakat, “Jangan panik, jangan resah. Enjoy saja. Makan yang cukup, gaya hidup sehat. Kalau flu, batuk, ya pakai masker.”⁵

⁵ The Jakarta Post (2020, January 27). ‘Don’t panic, stay healthy and pray, says minister in response to coronavirus fears.’ Retrieved from: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/01/27/dont-panic-pray-says-minister-in-response-to-coronavirus-fears.html>

Niat Menteri Kesehatan mungkin untuk menenangkan publik tentu dibutuhkan, tapi pesan untuk “enjoy aja” terlihat meremehkan dan menganggap enteng masalah yang sangat serius dan mematikan. Beberapa minggu kemudian, ketika Indonesia secara mengejutkan masih menjadi salah satu dari sedikit negara besar di Asia yang tidak memiliki kasus positif COVID-19 meskipun dengan adanya penerbangan langsung dari Wuhan yang tidak dihentikan hingga 23 Januari 2020.

Setelah rapat kabinet pada 25 Februari 2020, Presiden Joko Widodo mengeluarkan empat instruksi untuk mengantisipasi dampak COVID-19 terhadap perekonomian Indonesia, yang mana di antaranya adalah dengan memaksimalkan kegiatan konferensi dalam negeri, MICE (Meeting, Incentive, Convention and Exhibition), serta meningkatkan promosi untuk menyasar pasar wisatawan mancanegara yang mencari alternatif destinasi wisata akibat batal mengunjungi Cina, Korea, dan Jepang (yang pada saat itu merupakan tiga negara paling terdampak oleh COVID-19). Pada saat yang sama, pemerintah menyiapkan 72 miliar rupiah (5.2 juta dollar AS) untuk membayar orang-orang yang berpengaruh di media sosial (influencers) untuk mempromosikan Indonesia sebagai tujuan wisata.

Pada saat negara-negara lain berusaha memperlambat penyebaran COVID-19 dengan memberlakukan pembatasan perjalanan, Indonesia malah mendorong sebanyak mungkin wisatawan agar datang berkunjung. Sebuah Kekacauan Setelah melihat ketidaksiapan pemerintah Indonesia yang malah bersikap santai sebelum kasus pertama COVID-19 dikonfirmasi, pengumuman Presiden Jokowi pada 2 Maret diharapkan akan memusatkan

pikiran para pejabat pemerintah dalam menghadapi kenyataan bahwa Indonesia akhirnya dimasuki oleh virus COVID-19 ini. Lebih lanjut pemerintah juga diharapkan akan melakukan tindakan bersama dan menghadirkan pendekatan yang lebih terkoordinasi, responsif, dan komprehensif.

Sayangnya, hingga saat ini tidak ada satu pun dari harapan tersebut yang terwujud. Walaupun para ahli menyoroti pentingnya keterbukaan dan transparansi sebagai salah satu ‘kunci utama dari respons efektif di beberapa negara’, Presiden sebaliknya mengakui, “Kami tidak ingin menciptakan rasa panik, tidak ingin menciptakan keresahan di tengah masyarakat. Oleh sebab itu dalam penanganan memang kami tidak bersuara.” Hal tersebut termasuk lokasi kasus positif COVID-19 di Indonesia, yang menyebabkan pemerintah daerah frustrasi dan kemudian membuat pengumuman mereka sendiri. Seperti yang dikatakan oleh seorang komentator, “Salah satu alasan mengapa pemerintah daerah mulai bertindak sendiri adalah karena mereka kehilangan kepercayaan kepada kemampuan Joko Widodo untuk mengendalikan wabah ini.”

Perpecahan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi jelas ketika Presiden secara terbuka mengingatkan bahwa kebijakan lockdown tidak boleh diambil oleh pemerintah daerah, itu kebijakan pemerintah pusat. Selain perang mulut dengan pemerintah daerah, pemerintah Indonesia juga terlibat percekocokan dengan negara tetangga Singapura setelah Achmad Yurianto, juru bicara pemerintah untuk penanganan COVID-19, menuduh Singapura menyembunyikan informasi. Yang memalukan bagi Jakarta, Kementerian

Kesehatan Singapura menunjukkan bahwa pihaknya telah dengan cepat membagikan informasi kepada Indonesia melalui saluran resmi IHR (International Health Regulations/Regulasi Kesehatan Internasional) mengenai kasus positif COVID-19 yang melibatkan orang Indonesia, untuk memfasilitasi pelacakan kontak di Indonesia yang telah dikonfirmasi oleh juru bicara nasional IHR Indonesia di Kementerian Kesehatan Indonesia.

Hal lain yang memalukan dari Indonesia, setidaknya dua pasien melarikan diri dari rumah sakit kasus positif dari RSUP Persahabatan di Jakarta dan satu kasus suspect dari RS Mardi Rahayu di Kudus) dimana mereka seharusnya diisolasi. Dalam sebuah studi kasus tentang kinerja menyedihkan Indonesia, masyarakat baru diberitahu tentang kasus pelarian pertama seminggu setelah insiden terjadi dan para pihak berwenang pun tidak tahu ke mana pasien melarikan diri. Achmad Yurianto kemudian menyangkal bahwa pasien melarikan diri, dengan mengklaim bahwa orang tersebut hanya kembali ke rumah selama sehari dan kemudian masuk ke rumah sakit lain. Kasus ini sekaligus mengungkap bahwa pasien tersebut meragukan hasil pemeriksaan terhadapnya dan enggan berada di ruang isolasi bersama dengan pasien lain, karena merasa takut akan terinfeksi jika ia tinggal di rumah sakit.

Keadaan ini bisa dibilang menunjukkan kurangnya kepercayaan publik kepada para pejabat pemerintah. Analisis Hal-hal di atas menunjukkan banyaknya kesalahan langkah yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menangani pandemi global COVID-19. Kita bahkan belum membahas buruknya kemampuan pengujian (per 19 Maret 2020, hanya 1.592 tes yang telah dilakukan di negara berpenduduk 270 juta orang sedangkan Korea

Selatan telah melakukan lebih dari 220.000 tes meskipun populasinya jauh lebih kecil yaitu 51 juta orang) kurangnya alat pelindung bagi petugas medis (yang akhirnya sebagian menggunakan jas hujan). Sebagai negara berkembang dengan sistem perawatan kesehatan yang terbatas, beberapa masalah memang sudah dapat diperkirakan. Namun, kesalahan tidak perlu yang dilakukan oleh pemerintah sendiri tidak dapat diterima.

Meskipun fokus utama memang wajib ditujukan untuk merawat masyarakat yang sudah terinfeksi virus koronai dan mencegah penyebaran lebih lanjut, penyelidikan yang komprehensif juga harus segera dilakukan di saat yang tepat untuk memeriksa kesalahan serius yang telah dibuat dan membahayakan kehidupan masyarakat.

Merebaknya covid-19 hingga keseluruh wilayah yaitu 34 provinsi yang ada di Indonesia mengakibatkan dampak yang cukup besar kepada masyarakat luas. Dampak yang paling dirasakan oleh masyarakat yaitu dampak pada aspek kesehatan masyarakat, stabilitas ekonomi dan rendahnya pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat yang sangat dirasakan pada masa pandemi karena banyaknya PHK yang terjadi di masyarakat akibat penerapan social distancing yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencegah tersebarnya covid-19 di tengah masyarakat.

Untuk menghindari atau meminimalisir permasalahan tersebut, pemerintah baik dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk mensiasati permasalahan pokok yang dirasakan oleh masyarakat saat ini.

Dalam menangani pandemic covid-19, pemerintah pusat mengeluarkan berbagai instrument hukum berupa Peraturan Menteri, Keputusan Presiden, hingga pembuatan Undang-Undang. Dapat dibilang pemerintah melakukan hal yang tepat dikarenakan instrument merupakan solusi praksis yang tegas dan efektif dalam menyelesaikan berbagai masalah termasuk permasalahan covid-19 ini. Hal ini perlu diapresiasi lebih jauh ketika pemerintah melakukan upaya mitigasi, minimalisasi, dan pencegahan pada saat yang tepat.

Sayangnya realita tidak berkata demikian. Pemerintah Indonesia terus berupaya untuk menghentikan penyebaran virus corona dengan mengeluarkan beberapa kebijakan, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah (PP) No.21/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.
2. Keputusan Presiden (Kepres) No.11/2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat
3. Peraturan Pengganti Undang - Undang (Perppu) No.1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan dalam Rangka Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Akan tetapi dari ketiga kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di atas tidak mampu secara signifikan untuk menanggulangi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat terkait dengan penyebaran virus corona, dengan hasil semakin bertambahnya pasien yang terinfeksi virus dan terjadi kemerosotan pada aspek perekonomian masyarakat yang ditimbulkan oleh kebijakan PSBB, untuk dampak pada aspek perekonomian dapat dilihat pada data yang dikeluarkan oleh

Kementerian Ketenagakerjaan pada tanggal 1 Mei 2020 dimana jumlah pekerja sector formal yang telah dirumahkan akibat pandemic covid-19 sebanyak 1.032.960 orang dan pekerja sector formal yang di PHK sebanyak 375.165 orang. Sedangkan pekerja sector informal yang terdampak covid-19 sebanyak 314.833 orang. Total pekerja sector formal dan informal yang terdampak covid-19 sebanyak 1.722.958 orang.

Dampak dari penyebaran virus corona ini terus menerus berlangsung dan menyebar sampai di seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Pada tanggal 9 April tahun 2020 pemerintah dalam hal ini gubernur provinsi Gorontalo mengumumkan secara langsung kepada masyarakat terkait kasus positif covid-19 pertama di provinsi Gorontalo. Hal ini menyebabkan seluruh provinsi yang berada di Indonesia telah terpapar covid-19 dan menjadi zona merah pada level provinsi diakibatkan oleh seluruh provinsi di Indonesia telah terpapar virus covid-19 ini. Hal ini menjadikan pemerintah provinsi Gorontalo meningkatkan dan memperketat kebijakan penanganan penyebaran virus corona untuk mengantisipasi lonjakan kasus masyarakat yang positif covid-19 semakin besar. Sama halnya dengan yang terjadi pada beberapa daerah lain, dampak yang ditimbulkan oleh virus corona juga bukan hanya dirasakan pada aspek kesehatan saja tetapi juga pada aspek ekonomi, dimana dengan wabah pandemic seperti sekarang menyebabkan hampir seluruh kalangan masyarakat kehilangan mata pencahariannya karena kebijakan-kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk meminimalisir penyebaran virus corona yang semakin besar dan juga dapat mengakibatkan sesuatu yang buruk di tengah masyarakat.

Beberapa kebijakan pemerintah provinsi Gorontalo dalam mencegah pandemic covid-19 antara lain yaitu Pertama, melakukan rapat koordinasi bersama forkopimda yang diperluas dengan berbagai elemen untuk menjaring informasi, saran dan masukan serta melakukan kajian terhadap kebijakan yang ada, yang kedua menetapkan status siaga darurat bencana selama 76 hari kedepan, ketiga pemprov telah membentuk gugus tugas percepatan pencegahan penyebaran virus corona, keempat melakukan sosialisasi pencegahan virus corona baik secara langsung ke masyarakat, maupun melalui media, kelima melaksanakan gerakan gorontalo bergerak lawan corona, dengan melakukan kerja bakti membersihkan lingkungan masing-masing, keenam menerapkan kebijakan belajar dari rumah, ketujuh menetapkan sistem bekerja dari rumah untuk seluruh ASN di Provinsi Gorontalo. Selanjutnya melarang seluruh ASN melaksanakan perjalanan dinas ke luar negeri maupun keluar daerah. Kesembilan melakukan pemeriksaan ketat sesuai protokol kemenkes di seluruh pintu-pintu masuk Gorontalo baik darat, laut, dan udara. Kesepuluh menangkal berita hoaks dengan melakukan konferensi pers setiap hari, untuk menginformasikan perkembangan pencegahan virus corona, yang kesebelas melarang pertemuan yang menghadirkan banyak orang dan menghimbau masyarakat untuk melaksanakan social distancing. Langkah yang keduabelas mengumumkan kondisi terakhir sampai hari ini (minggu), Gorontalo masih aman dengan data ODP 2490 orang dan PDP 31 orang. Selanjutnya ketigabelas menyediakan anggaran dari seluruh SKPD sebesar Rp 78 miliar untuk penanganan pencegahan corona. Keempatbelas melakukan kebijakan pembatasan sosial di pintu-pintu masuk darat gorontalo. Dan yang kelimabelas adalah intens

melakukan monitoring di pintu-pintu perbatasan dan mengintrusikan perbaikan pelayanan sesuai protokol kesehatan.⁶

Seluruh kebijakan terkait dengan pencegahan penyebaran virus corona telah dimaksimalkan oleh seluruh jajaran pemerintah daerah, akan tetapi penyebaran terus terjadi sehingga lonjakan angka kasus positif di Provinsi Gorontalo tidak dapat terhindarkan. Akhirnya pemerintah Provinsi Gorontalo melakukan kebijakan pembatasan sosial berskala besar atau PSBB yang dimulai pada tanggal 4 Mei 2020. Dari kebijakan PSBB yang diharapkan dapat menekan angka penyebaran virus tetapi dalam realitasnya terus terjadi penambahan pasien yang positif covid-19, disisi lain PSBB sangat berdampak pada sisi perekonomian masyarakat yang menjadikan para pedagang dan para karyawan harus mengalami penurunan pada sisi penghasilan dan gaji mereka.

Berdasarkan latar belakang dan uraian di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dan menulis skripsi dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Provinsi Gorontalo” (Studi Kasus pada Implementasi Kebijakan PSBB di Provinsi Gorontalo)**.

1.2 Batasan Masalah

Batasan masalah pada skripsi ini adalah tentang kebijakan pemerintah daerah terhadap penanganan pandemic covid-19 di provinsi Gorontalo pada aspek kebijakan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar).

⁶ <https://gopos.id/kebijakan-pemprov-gorontalo-dalam-upaya-pencegahan-covid-19/> diterbitkan pada 15 April 2020

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi kebijakan PSBB yang dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dalam menangani pandemic covid-19 di Provinsi Gorontalo?
2. Apa saja faktor-faktor yang Menghambat Pemerintah Daerah dalam menangani pandemic covid-19 di Provinsi Gorontalo?
3. Apa saja dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan PSBB di Provinsi Gorontalo?

1.4 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan PSBB yang dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dalam menangani pandemic covid-19 di Provinsi Gorontalo
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Pemerintah Daerah dalam menangani pandemic covid-19 di Provinsi Gorontalo
3. Untuk mengetahui dampak yang terjadi di masyarakat terkait pelaksanaan PSBB di Provinsi Gorontalo

1.5 Manfaat Penelitian

1. Untuk memberikan kontribusi bagi Pemerintah Daerah, berupa kajian ilmiah dalam menganalisis kebijakan Pemerintah Daerah untuk menangani pandemic covid-19 di Provinsi Gorontalo guna melayani masyarakat.
2. Untuk menggali dan mengungkapkan proses penanganan pandemic covid-19 di Gorontalo untuk dapat dijadikan referensi kajian ilmiah di kemudian hari.

