

## **URGENSI PERATURAN DAERAH SEBAGAI *SOCIAL ENGINEERING* DALAM PENANGANAN COVID-19**

*Agus Tri Widodo*

Sekretariat Daerah Kota Magelang  
*e-mail: agusmagelang72@gmail.com*

### **ABSTRAK**

*Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) yang ditetapkan sebagai Bencana Nonalam Berskala Nasional memiliki berbagai macam konsekuensi dalam penanganannya. Artikel ini bertujuan untuk mendiskusikan dua hal. Pertama, mengapa pemerintah daerah tidak menindaklanjuti kebijakan penanganan Covid-19 dengan peraturan daerah sebagai *legacy* kebijakan daerah. Kedua, bagaimanakah peranan produk hukum daerah sebagai *Social Engineering*. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual sebagai instrumen analisis, artikel ini beragumen bahwa produk hukum daerah yang bersifat pengaturan ataupun ketetapan sangat penting dalam upaya legalisasi kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19. Peran serta masyarakat dalam pembentukan kebijakan sangat penting agar mengurangi benturan kepentingan dan implementatif.*

**Kata Kunci:** *Covid-19, Peraturan Daerah, Perubahan Sosial.*

### **ABSTRACT**

*Corona Virus Disease (Covid-19) which is designated as a National Non-Natural Disaster, has various consequences in its handling. This article aims to discuss two things. First, why did local government not follow up on policies to handle Covid-19 with local regulation as legacy of regional policies. Second, how is the role of local legal products as Social Engineering. With statute approaches and conceptual approaches as the instrument of the analysis, this article argues that local legal products based on regulations or provisions are crucial in the effort to legalize local government policies in handling Covid-19. The public participation in policy formation also essential to reduce the conflicts of interest and be implementative.*

**Keywords:** *Covid-19, Local Regulations, Social Changes.*

### **A. PENDAHULUAN**

*Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) telah berdampak terhadap aspek sosial, ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu selalu dilakukan pembahasan baik dari segi penanganan di bidang kesehatan, bantuan sosial, pemulihan ekonomi nasional, dan pengambilan kebijakan publik lainnya.*

*World Health Organization (WHO) telah menyatakan Covid-19 sebagai *Global Pandemic* pada 11 Maret 2020, yang kemudian oleh Pemerintah Indonesia pada tanggal 13 April 2020 direspon dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam, dan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* adalah Bencana Nasional.*



Dengan ditetapkannya Covid-19 sebagai Bencana Nonalam Berskala Nasional, memiliki berbagai macam konsekuensi dalam penanganannya yang harus dilakukan secara komprehensif dengan cepat dan tepat dengan melibatkan berbagai unsur pemerintahan dan *stakeholder* terkait lainnya serta masyarakat sebagai element terpenting dalam pengendalian penyebaran wabah Covid-19.

Sampai dengan tanggal 4 Februari 2021 tercatat 1,12 Juta kasus positif dan terdapat 31.001 pasien meninggal dunia. Dengan demikian dapat diketahui bahwa sampai saat ini wabah Covid-19 belum mereda bahkan pertambahan dari waktu ke waktu semakin signifikan seiring dengan banyaknya spesimen yang diambil.

Pandemi Covid-19 menjadi ujian tersendiri bagi akuntabilitas pemerintah utamanya dalam rangka memberikan layanan bagi masyarakat (Tim Kerja Kementerian Dalam Negeri, 2020:64). Dalam penanganan Covid-19 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020, pada diktum kedua diamanatkan untuk gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan Pemerintah Pusat.

Berkaitan dengan amanat tersebut di atas maka daerah dituntut untuk dapat berperan aktif dalam penanganan dan pengendalian persebaran Covid-19, sesuai dengan kewenangan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah dituntut untuk bertindak cepat dalam menentukan kebijakan strategis, untuk mengurangi potensi kerentanan terhadap terjadinya *social disaster* (Barro, et. al). Dalam perkembangannya hal yang menjadi faktor penting dalam pengendalian persebaran wabah Covid-19 adalah pola hidup masyarakat yang sampai dengan saat ini belum dapat dikendalikan dengan maksimal khususnya di wilayah daerah.

Berpijak dari hal tersebut perlu dilakukan rumusan kebijakan yang terencana, komprehensif, terintegrasi, dan berkelanjutan serta mengikat dalam pelaksanaannya sebagai dasar pemerintah daerah dalam melakukan perannya melalui Peraturan Daerah sebagai formulasi kebijakan daerah yang tertinggi sesuai dengan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah



beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) yang dalam pengaturannya dapat memuat perintah, larangan, dan sanksi yang lebih mengikat serta dapat memuat kearifan lokal yang dijadikan panutan oleh masyarakat daerah. Akan tetapi berkaitan dengan hal itu sampai dengan Desember 2020 dari 34 Provinsi dan 514 Kabupaten/ Kota di Indonesia baru Provinsi DKI Jakarta yang menerbitkan Peraturan Daerah terkait penanggulangan Covid-19 yaitu dengan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan *Corona Virus Disease* 2019 yang telah diundangkan pada 12 November 2020, sehingga dengan demikian penulis tertarik untuk melakukan pembahasan berkaitan dengan “Urgensi Peraturan Daerah Sebagai *Social Engineering* dalam Penanganan Covid-19.”

Atas dasar berbagai hal tersebut, artikel ini berikhtiar untuk mendiskusikan dua hal. Pertama, mengapa pemerintah daerah tidak menindaklanjuti kebijakan penanganan Covid-19 dengan peraturan daerah sebagai *legacy* kebijakan daerah. Kedua, bagaimanakah peranan produk hukum daerah sebagai *Social Engineering*.

## **B. METODE**

Artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan atau *statute approach* serta pendekatan konseptual atau *conceptual approach*.

## **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **C.1 Arti Penting Peraturan Daerah sebagai Kebijakan Penanganan Covid-19**

Dalam penanganan pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional diperlukan penanganan disetiap level pemerintahan sesuai dengan kewenangannya akan tetapi tetap harus koordinatif dan dalam bingkai negara kesatuan yang berdasarkan hukum sebagaimana yang tercantum dalam konstitusi negara.

Menurut Kant (dalam Yunas, 1992:26), negara hukum merupakan salah satu tujuan negara, maksudnya Negara harus menjamin tata tertib dari



perseorangan yang menjadi rakyatnya. Syarat utama dari tujuan suatu negara adalah ketertiban hukum perseorangan. Pembentukan dan pemeliharaan hukum dijamin daripada kebebasan dan hak-hak warganya merupakan suatu tujuan negara. Peraturan yg dibuat harus mengakomodasi kepentingan rakyat yang kemudian disetujui bersama untuk dilaksanakan oleh rakyat, karena hukum dibuat sebagai sarana pelayanan untuk mencapai ketertiban dan ketentraman rakyat baik secara individu maupun kelompok. Lain daripada itu perseorangan dilihat oleh Kant sebagai pihak yang sama derajatnya dengan negara sendiri (Sailan, 2011:232). Negara dan perseorangan sama derajatnya sebagai subjek hukum sebahai pihak yang mengemban hak dan kewajiban. Oleh sebab itu, negara tidak diperkenankan melihat perseorangan sebagai objek mati yang tidak memiliki hak apapun (Sailan, 2011:232).

Bahwa untuk memaksimalkan peran aktif pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19 dan menindaklanjuti amanat dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020, perlu melakukan berbagai macam kebijakan yang terencana, komprehensif, terintegrasi, dan berkelanjutan yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah sebagai bentuk kebijakan tertinggi daerah dengan mengakomodasi nilai-nilai lokal masyarakat daerah.

Kebijakan publik dan hukum saling berhubungan dan saling mengisi satu sama lain. Kebijakan publik dituangkan secara legal dalam bentuk hukum dan hukum merupakan hasil dari kebijakan publik tersebut. Proses kebijakan publik merupakan makna dan esensi bagi sebuah produk hukum. Sebuah proses kebijakan publik membutuhkan legalisasi dari hukum untuk menguatkan dimensi operasionalnya. Oleh karenanya kebijakan publik membutuhkan hukum sebagai bentuk legalnya untuk menjamin legalitasnya di lapangan (Suandi, 2010:18).

Melalui proses politik yang menetapkan tujuan, hukum kemudian menjadi sarana bagi kebijakan publik untuk mencapai tujuan tersebut. “*Constitution statutes, administrative orders and executive orders are indicators of policy. Law also sets the framework for public policy*” (Sigler, 1977:4). Hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis menjadi dasar bagi pembuatan kebijakan publik oleh Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Dalam rangka penetapan kebijakan di daerah yang terencana, komprehensif, terintegrasi, dan berkelanjutan sebagai wujud tindak lanjut dari amanat dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020, maka pemerintah daerah dalam pengambilan kebijakan dalam penanganan Covid-19 harus dilegalisasi dalam bentuk peraturan daerah agar mempunyai daya mengikat yang kuat terhadap objek maupun subjek yang diatur serta untuk memberi kepastian hukum dalam pelaksanaan kebijakannya.

Pembentukan peraturan daerah sebagai legalisasi kebijakan sejalan dengan teori positivistic bahwa hukum merupakan peraturan yang tertulis yang ditetapkan oleh kekuasaan yang sah dan dapat dipaksakan dalam pelaksanaannya. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Hans Kelsen dan H.L.A Hart sebagai penganut maha-dzab positivis yang dapat dijadikan sebagai landasan teori pembentukan peraturan, dengan penjabaran sebagai berikut:

1. Hukum itu normatif karena Grundnorm (Hans Kelsen)

Grundnorm dapat dikatakan mirip dengan sebuah pengandaian mengenai 'tatanan' yang ingin dicapai dalam hidup bersama (dalam hal ini negara). Kelsen mengatakan Grundnorm adalah syarat transendental-logis yang berlaku bagi seluruh tata hukum. Keseluruhan tata hukum positif haruslah berpedoman secara hierarkis pada norma dasar atau Grundnorm. Atas hal tersebut, secara tidak langsung Kelsen telah menciptakan teori tentang tertib yuridis.

Dengan menggunakan konsep Stufenbau (lapisan-lapisan aturan menurut eselon), ia mengkonstruksikan pemikiran tentang tertib yuridis. Dalam konstruksi ini ditentukan hierarki atau tata urutan jenjang perundang-undangan. Sistem perundang-undangan memiliki sebuah struktur piramidal dimulai dari yang paling abstrak berupa Grundnorm hingga bentuk yang paling konkret seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain sebagainya. Jadi menurut Kelsen, cara mengetahui suatu aturan yang legal dan tidak legal adalah menggunakan logika Stufenbau tersebut dan Grundnorm merupakan batu uji yang utama (Tanya, *et al.*, 2013:115).



## 2. Aturan primer dan sekunder (H.L.A Hart)

H.L.A Hart merupakan pengkritik dari teori komando John Austin, yang dalam teorinya menitik beratkan hukum pada perintah atas kekuasaan raja yang harus dipatuhi oleh rakyatnya dan tidak dapat mendatangkan konsekuensi kepada pembuat perintah, akibatnya kedaulatan individu atau perintah penguasa sebagai basis validitas hukum yang sebenarnya rapuh dalam menjamin ketahanan dan keberlangsungan hukum untuk masa yang akan datang saat terjadi perubahan kekuasaan. Hart (dalam Prasetyo, 2007:97-99) mengatakan bahwa (1) hukum (hukum positif) harus mengandung perintah; (2) antara hukum dan moral tidak selalu memiliki kaitan dan dibedakan dengan hukum yang harusnya diciptakan (*there is no necessary connection between law and morals or law as it ought to be*). Sehingga Hart mengkritik dan berpendapat bahwa dalam hukum harus ada pembedaan antara konsep diwajibkan dan memiliki kewajiban. Oleh karena itu Hart (dalam Prasetyo, 2020) menawarkan sistem hukum sebagai aturan primer dan aturan sekunder yang saling menguatkan.

Hart (1994:56) menyatakan bahwa hukum merupakan sistem peraturan yang terdiri atas aturan primer (*Primary Rule*) dan aturan sekunder (*Secondary Rule*) yang saling menguatkan untuk eksistensinya, yang dimaksud dengan aturan primer adalah aturan yang menimbulkan kewajiban bagi setiap orang dalam arti positif dan negatif atau kewajiban dalam hal aktif untuk melakukan sesuatu atau kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu.

Sedangkan *Secondary Rule* atau aturan hukum sekunder meliputi *Rule of Change*, *rule of adjudication*, dan *rule of recognition* yang merupakan sistem hukum pelengkap dari *Primary Rule* atau aturan primer, ketiga unsur tersebut mempunyai fungsi untuk melakukan perubahan terhadap aturan primer yang sudah tidak relevan dalam masyarakat, pemberian kewenangan terhadap lembaga peradilan dalam pembuatan keputusan, dan sebagai sarana untuk menentukan keabsahan atau validitas hukum dalam suatu sistem hukum atau dapat dikatakan sebagai dasar pembuatan aturan yang tertinggi/ sumber dari mana hukum berasal (Hart, 1994:83).



Namun demikian sampai dengan saat ini sebagian besar pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan penanganan Covid-19 cenderung tidak menggunakan Peraturan Daerah dikarenakan:

- a. Proses pembentukan yang memakan waktu lama yang dimulai dari tahap:
  1. perencanaan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah di DPRD;
  2. penyusunan konsep di lingkungan pemerintah daerah (eksekutif);
  3. harmonisasi di Kantor Wilayah Hukum dan Hak Asasi Manusia, Pembahasan bersama DPRD;
  4. Fasilitasi Raperda setelah ada kesepakatan substansi ke Biro Hukum Kemendagri/ Provinsi, dan
  5. Penetapan dan pengundangan setelah dilakukan penyesuaian setelah proses fasilitasi raperda.
- b. Dalam pelaksanaan protokol dibutuhkan kebijakan yang berlandaskan peraturan di tingkat daerah secepat mungkin.
- c. Membutuhkan peran serta masyarakat dan stake holder terkait, namun terbatas dengan adanya pembatasan sosial dan kegiatan;
- d. Pendanaan yang dilakukan *refocusing* anggaran ataupun pemikiran untuk penanganan pandemi di bidang kesehatan dan bantuan sosial.

Melihat panjangnya proses pembentukan tersebut dan kebutuhan aturan yang mendesak dalam pelaksanaannya di masyarakat serta faktor-faktor lainnya tersebut sebagai langkah pragmatis beberapa pemerintah daerah menerbitkan Peraturan Kepala Daerah dan Instrumen hukum lainnya, akan tetapi masih mengandung kelemahan karena tidak mempunyai daya ikat yang kuat sebagaimana Peraturan Daerah utamanya dari segi penegakannya karena keterbatasan pengaturan dengan pemberian sanksinya.

Bahwa dengan beberapa pertimbangan di atas maka terhadap pembentukan Peraturan Daerah merupakan hal penting yang patut dipertimbangkan, dikaitkan dengan teori positivis hukum, baik dari terori Hans Kelsen maupun H.L.A. Hart bahwa hukum merupakan sekumpulan peraturan perundang-undangan yang berlapis dan dapat dilakukan penegakan oleh lembaga tertentu atau pejabat tertentu yang diberikan kewenangan dalam pengambilan keputusan publik dan



berfungsi untuk memberikan batasan terhadap setiap orang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dengan berdasarkan kepada validitas hukum tertinggi dalam suatu sistem hukum.

Maka dengan demikian sebagai *Legal Standing* pemerintah daerah dalam berperan aktif dalam penanganan Covid-19 dalam jangka panjang dibutuhkan Peraturan Daerah karena selain memuat perintah yang mengikat, larangan, dan juga sanksi yang bersifat memaksa juga dapat mengakomodasi langkah preventif, preemtif, dan rehabilitatif dalam penanganan Covid-19 dengan memuat berbagai macam kebijakan daerah yang komprehensif serta berkesinambungan.

Peraturan daerah sebagai bentuk kebijakan tertinggi yang diproduksi oleh pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai representasi masyarakat daerah yang diberikan wewenang untuk melakukan fungsi legislasi dengan mengedepankan kepentingan-kepentingan rakyat dalam melakukan formulasi kebijakannya.

Di samping hal tersebut dengan peraturan daerah merupakan bentuk komitmen dan keseriusan pemerintahan daerah dalam melakukan penanganan Covid-19, yang implikasinya bahwa dengan adanya peraturan tersebut dapat dijadikan dasar dalam pengambilan kebijakan anggaran dalam penyusunan APBD, memberikan kepastian hukum bagi pihak eksekutif dalam melaksanakan upaya pencegahan dan penanganan Covid-19, memberikan jaminan terpenuhinya hak-hak dan kepentingan masyarakat, dan sebagai wadah aspirasi kebijakan yang berasal dari masyarakat, serta sebagai upaya agar tidak terjadi kekosongan hukum.

Sehingga dengan demikian keberadaan peraturan daerah sangat strategis apabila ditinjau dari berbagai pertimbangan di atas dan menjadi solusi untuk legalisasi suatu kebijakan di daerah.

## **C.2 Peraturan Daerah sebagai *Social Engineering***

Mengenai jenis dan bentuk produk hukum daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80



Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah (Peraturan Menteri Dalam Negeri Pembentukan Produk Hukum Daerah), untuk produk hukum daerah berbentuk Pengaturan dan Penetapan, produk hukum daerah yang berbentuk pengaturan terdiri atas Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan DPRD.

Untuk menata ketertiban di masyarakat pada masa pandemi Covid-19 diperlukan adanya tatanan baru bagi masyarakat baik dalam berperilaku, berkegiatan, maupun dalam mencapai kepentingan individu dan kelompoknya. Sehingga dengan demikian hukum dapat memainkan perannya sebagai pranata sosial kemasyarakatan.

Dengan mendasarkan pada teori *Sociological Jurisprudence* yang dipelopori oleh Roscoe Pound (dalam Llyod, 1965) dengan langkah progresifnya memfungsikan hukum untuk menata perubahan atau lebih dikenal dengan "*law as a tool of social engineering*". Hukum dalam konteks *social engineering* digunakan untuk menata kepentingan masyarakat agar tercapai keseimbangan yang proporsional, sehingga akan dapat mencapai tujuan dan manfaat yang maksimal dengan menghindari benturan dan pemborosan. *Sociological Jurisprudence* memperlihatkan kerjasama yang cermat antara hukum tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi terciptanya kepastian hukum (*positivism law*) dan *living law* sebagai bentuk penghargaan kepada pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum dan orientasinya (Fuandi, 2013:248). Yang kemudian dari kepentingan-kepentingan tersebut dikelompokkan menjadi kepentingan umum, kepentingan sosial dan kepentingan pribadi (Raharjo, 2000).

Kekuatan Roscoe Pound berada di titik kerangka pengelompokan yang didirikan dan peesan sentral atas pengelompokan seperti itu. Pada awalnya hukum perlu didayagunakan sebagai sarana menuju tujuan sosial dan sebagai alat dalam perkembangan sosial. Kemudian, pengelompokan seperti itu sangat membantu memperjelas kelompok kepentingan yang ada dalam keseluruhan masyarakat, berikut bagaimana menyeimbangkannya secara tepat seiring dengan aspirasi dan tuntutan yang tumbuh di masyarakat secara faktual dan aktual (Tanya, *et al.*, 2013:142).



Hukum sebagai sarana *social engineering*, memiliki arti bahwa penggunaan hukum secara sadar digunakan untuk mencapai tertib atau keadaan masyarakat seperti apa yang dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan sebagaimana yang diinginkan (Raharjo, 2009). Sehingga hukum tidak lagi dipandang sebagai tatanan penjaga *status quo*, tetapi juga diyakini sebagai sistem pengaturan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara terencana (*by design*). Dalam konsep *social engineering* hukum bersifat sangat instrumental sifatnya. Kehidupan sosial menurut konsep ini dapat dengan mudah dipengaruhi oleh hukum sebagai sistem pengaturan terkendali yang *coersif* (Tanya, *et al.*, 2013:146).

Atas dasar keyakinan tersebut maka dapat dipahami apabila penggunaan hukum modern diarahkan agar menjadi sarana untuk menyalurkan kebijakan-kebijakan yang telah dibahas untuk menciptakan kondisi yang baru, dalam konteks pembangunan hukum dapat dikatakan bahwa bukan lagi kebiasaan yang membentuk aturan hukum, melainkan sebaliknya hukumlah yang harus membentuk kebiasaan (Hartono, 1982).

Di Indonesia konsep teori *law as a tool of social engineering* diadopsi dan di elaborasi oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam masa pembangunan hukum nasional dimasa pemerintahan orde baru yang pada saat ini dikenal dengan teori hukum pembangunan (Saifullah, 2018:87). Dalam teorinya, Mochtar memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan *stakeholders* yang ada dalam komunitas sosial (Setiadi, 2012:8). Konsep teori hukum pembangunan menitik beratkan pada hukum sebagai sarana atau alat untuk melakukan perubahan perilaku masyarakat dengan tetap memperhatikan kondisi sosiologis dan nilai budaya yang hidup dalam masyarakat sehingga tidak terjadi gesekan yang luar biasa dalam melakukannya dengan tujuan untuk memelihara dan mempertahankan ketertiban di masyarakat (Setiadi, 2012:89-90).

Menurut Prof. Ni'matul Huda salah seorang ahli Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia dalam paparannya bahwa negara-negara berkembang seperti halnya Indonesia sangat memerlukan hukum sebagai salah satu upaya untuk melakukan perubahan-perubahan dalam masyarakat sesuai dengan skenario



yang diambil oleh pemerintah sebagai bentuk kebijakan publiknya dalam rangka mencapai keteraturan dan tujuan negara (Huda, 2020).

Secara konstitusional pemerintah daerah berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Kemudian terhadap kewenangan pemerintahan daerah dijabarkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan mengenai tata cara dan pedoman dalam pembentukan peraturan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Pembentukan Produk Hukum Daerah).

Dalam perkembangannya hukum sebagai *law as a tool of social engineering* tidak hanya sebagai sarana untuk melakukan perubahan dan pembaruan masyarakat akan tetapi mengalami perkembangan. Menurut Romli Atmasasmita (dalam Saifullah, 2018:91) hukum dimaknai tidak hanya sebagai pembaruan terhadap kehidupan dalam masyarakat tertentu saja akan tetapi juga harus dapat merubah pola-pola pelaksanaan pemerintahan. Maka berkaitan dengan penanganan Covid-19 perlu dilakukan rekayasa sosial dengan menggunakan peraturan daerah sebagai instrumen hukum yang mempunyai kekuatan memaksa dengan memuat perintah untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu, kewenangan lembaga, dan sanksi terhadap pelanggarnya. Dalam pembentukan peraturan harus dipahami bahwa hukum:

1. Sarana untuk memberikan batasan yang jelas terhadap kekuasaan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya karena dalam hukum yang dilakukan pengaturan tidak sekadar larangan akan tetapi terdapat kewajiban dan tanggung jawab dari penguasa;
2. Sarana pembaruan birokrasi yaitu bahwa birokrat sebagai pihak yang diberikan kewenangan untuk menjalankan kebijakan publik juga harus



melakukan perbaikan dan pembaruan sistem serta tata kelola dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

3. Sarana untuk mengakomodasi pihak-pihak yang berkepentingan (*Stakeholder*) dan kepentingan masyarakat yang telah memberikan kepercayaan kepada penguasa untuk mengurus apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakat tersebut; dan
4. Sebagai fungsi pemeliharaan ketertiban melalui pendekatan yang mengedepankan keadilan substantif dan pemulihan keadaan terhadap korban tidak semata-mata hanya memberikan sanksi/ *punishment* kepada pelanggar dari peraturan saja akan tetapi juga melihat aspek kepentingan dari korban yang perlu dipulihkan pada keadaan yang semula atau dikehendaki.

Kebijakan atau peraturan yang baik adalah peraturan yang dapat dilaksanakan dan ditaati oleh subjek yang diatur. Oleh karena itu, penting dalam perumusan kebijakan tetap harus dilakukan simulasi keberlakuannya dan melakukan proyeksi apa yang akan menjadi kendala terhadap pelaksanaan peraturan tersebut, sehingga dengan demikian hal-hal yang menjadi hambatan dapat diantisipasi lebih awal dengan harapan langkah-langkah antisipasi tersebut dapat diatur dalam peraturan yang bersangkutan atau peraturan teknis pelaksanaannya.

Sebagai bahan untuk identifikasi agar peraturan daerah implementatif, maka dapat melakukan kajian terhadap permasalahan yang terjadi secara empiris paling sedikit meliputi budaya yang hidup di tengah-tengah masyarakat, dampak perekonomian dan tata kehidupan dalam masyarakat setiap ada perubahan kebijakan, serta aspek sosial dalam masyarakat.

Maka dalam pembentukan peraturan daerah yang implemantatif dan mampu mengakomodasi berbagai kepentingan perlu melibatkan partisipasi masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok yang dilakukan dalam bentuk sebagai berikut:

1. rapat dengar pendapat umum/ *public hearing*;
2. *forum group discussion* (FGD) dengan *stake holder* terkait;
3. sosialisasi;



4. seminar, loka karya, dan/atau diskusi.

Dengan demikian maka akan dapat memperkaya substansi materi pengaturan dan dapat menghimpun apa yang menjadi kebutuhan dalam masyarakat, sehingga peraturan yang dibentuk akan memenuhi hukum yang responsif.

Berkaitan dengan penanganan Covid-19 di daerah, perlu dilakukan berbagai macam strategi penanganan dan kebijakan yang dimuat dalam peraturan daerah sebagai upaya mengatur masyarakat khususnya dalam implementasi protokol kesehatan oleh setiap individu dan pengendalian kegiatan di masyarakat sebagai langkah melindungi kepentingan kesehatan masyarakat yang lebih luas. Disamping hal tersebut untuk memulihkan perekonomian daerah dapat dilakukan strategi khusus dengan mengakomodasi kearifan lokal yang ada di daerah sehingga implementatif dalam penerapannya dan dapat mengurangi benturan kepentingan antara satu dengan yang lainnya. Hal yang tak kalah penting dalam penerapannya adalah pemberian informasi dan edukasi sebagai langkah preventif agar tidak terjadi pelanggaran di masyarakat dan *law enforcement* manakala terjadi pelanggaran dalam penerapannya.

Sehingga dengan demikian peraturan daerah yang dibentuk tidak sekadar dimaknai sebagai produk politik semata akan tetapi harus mampu menjawab kebutuhan di masyarakat dan dapat dilaksanakan oleh semua pihak yang diatur dalam peraturan tersebut dengan tetap mempertimbangkan aspek dan kaidah sosial yang hidup dalam masyarakat.

#### **D. SIMPULAN DAN SARAN**

Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan ataupun ketetapan sangat penting dalam upaya legalisasi kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan Covid-19, khususnya dalam hal ini Peraturan Daerah sebagai upaya untuk melaksanakan amanat dari pemerintah pusat maupun sebagai pedoman administrasi dalam pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal sehingga dapat melakukan perubahan sosial kemasyarakatan di masa pandemi.

Dalam penyusunan kebijakan publik yang dituangkan dalam Peraturan Daerah lebih implementatif sebagai sarana menyalurkan kebijakan-kebijakan



demi menciptakan keadaan yang baru, dengan melibatkan masyarakat dalam perumusannya. Sehingga pada saat ditetapkan dapat dilaksanakan dengan maksimal serta hukum dapat membentuk kebiasaan baru yang dicita-citakan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Barro, Robert J, *et al.* The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the “Spanish Flu” for the Coronavirus’s Potential Effects on Mortality and Economic Activity, NBER Working Paper No. 26866.
- Fuadi, Munir. 2013. *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*. Jakarta: Kencana Prenamedia Group.
- Hart, H.L.A. 1994. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hartono, Sunarjati. 1982. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Binacipta.
- Huda, Ni’matul. Hukum dan Perubahan Masyarakat, Bahan Kuliah Magister Hukum FH UNS, 30 Desember 2020.
- Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID 19) Sebagai Bencana Nasional.
- Llyod, D. 1965. *Introduction to Jurisprudence*. London: Stecens.
- Prasetyo, Teguh & Abdul Hakim B. 2007. *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Prasetyo, Yohanes Wahyu. 2020. “Hukum menurut H.L.A Hart dan Relevansinya untuk Mewujudkan Hukum yang Adil di Indonesia”. *JPIC-OFM Indonesia* 07.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Saifullah. 2018. *Dinamika Teori Hukum “Sebuah Pembacaan Kritis Paradigmatik”*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sailan, Manan. 2011. “Istilah Negara Hukum dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia”. *Masalah-Masalah Hukum* 40 No 2.
- Setiadi, Wacipto. 2012. “Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum”. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 01.



- Sigler, Jay A & Beede, B, R., 1977. *The Legal Sources of Public Policy*. Toronto: Lexington Books.
- Suandi, I Wayan. 2010. “Eksistensi Kebijakan Publik dan Hukum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”. *Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol 1 No. 1*.
- Tanya, Bernard L, *et al.* 2013. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Tim Kerja Kementerian Dalam Negeri, *Pedoman Umum Menghadapi Covid-19 Bagi Pemerintah Daerah: Pencegahan, Pengendalian, Diagnosis, dan Manajemen*, Menteri Dalam Negeri, 2020, hlm. 64.
- Yahya, Achmad Nasrudin & Dian Erika N. “UPDATE: Bertambah 3.779, Kasus Covid-19 Indonesia Mencapai 444.348” 10 September 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/10/15434321/update-bertambah-3779-kasus-covid-19-indonesia-mencapai-444348?page=all> diakses pada 20 Desember 2020.
- Yunas, Didi Nazmi. 1992. *Konsepsi Negara Hukum*. Padang: Angkasa Raya.