

**ANALISIS KEBIJAKAN PENANGANAN COVID-19 DI DAERAH ISTIMEWA
YOGYAKARTA
(Sebuah Prespektif Hukum Responsif)**

***¹Dian Kus Pratiwi, ²Reni Hidayati**

¹ *Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*

² *Program Doktor Fakultas Hukum UII*

*Email: *dian.pratiwi@uii.ac.id*

ABSTRAK

Covid-19 sebagai pandemi Global membawa implikasi terhadap kebijakan pemerintah dalam membuat kebijakan dalam kerangka hukum untuk dapat mengatasi kondisi kedaruratan tersebut. Kebijakan penanganan Covid-19 di dalam kerangka Negara Kesatuan Indonesia tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat namun juga pemerintah daerah, termasuk pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki tanggungjawab dalam merespon penanganan Covid-19. Penelitian ini berfokus pada dua hal, pertama bagaimana arah kebijakan penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta? Kedua, bagaimana evaluasi kebijakan penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta di tinjau di Hukum Responsif? Yang dianalisis dengan metode penelitian secara yuridis normatif dengan studi kepustakaan yang kemudian di uraikan secara diskriptif kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa arah kebijakan penanganan Covid-19 di DIY, dapat dikatakan telah sesuai dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat, meskipun dalam implementasinya DIY memiliki lokalitas dalam penanganan Covid-19 sesuai dengan wilayah, pemerintahan, dan budaya masyarakatnya. Disisi lain, responsifitas pemerintahan daerah tercermin dalam pembentukan kebijakan, yakni sebagai aktor politik sekaligus aktor hukum. Responsifitas kebijakan penanganan Covid-19 ini juga selaras dengan karakter hukum responsif yang berkarakter terbuka dan adaptif, dengan tetap memperhatikan hal-hal yang dianggap kuat sembari melakukan langkah korektif untuk melakukan perbaikan sistem maupun penyelesaian masalah yang sedang dihadapi.

Kata kunci: Covid-19, Hukum, Responsif.

ABSTRACT

Covid-19 as a global pandemic has implications for government policies in making policies within the legal framework to be able to overcome the emergency conditions. The policy of handling Covid-19 within the framework of the Unitary State of Indonesia is not only the responsibility of the central government but also the local government, including the Government of Special District of Yogyakarta has a responsibility in responding to the handling of Covid-19. This research focuses on two things, first how is the direction of the policy of handling Covid-19 in the Special District of Yogyakarta? Second, how the evaluation of the policy of handling Covid-19 in the Special District of Yogyakarta in review in Responsive Law? Analyzed by normative juridically research methods with literature studies which are then described in qualitatively.

The results showed that the direction of the policy of handling Covid-19 in DIY, can be said to have been in accordance with the policies taken by the central government, although in its implementation DIY has locality in handling Covid-19 in accordance with the region, government, and culture of the community. On the other hand, the responsiveness of local government is reflected in the formation of policies, namely as political actors as well as legal actors. The responsiveness of the Covid-19 handling policy is also in line with the character of responsive law that is open and adaptive character, while still paying attention to things that are considered strong while taking corrective steps to improve the system and solve problems that are being faced.

Keywords: Covid-19, Legal, Responsive.

PENDAHULUAN

Corona Virus Disease (Covid-19) sebagai pandemi global masih menjadi tantangan bagi sebagian besar negara di dunia, termasuk Indonesia. Berbagai perangkat kebijakan dan peraturan dibuat guna mengatasi kondisi kedaruratan akibat Covid-19.

Berdasarkan ketentuan norma Pasal 12 UUD NRI 1945 mengatur tentang negara dalam keadaan bahaya yang syarat-syaratnya di tentukan oleh undang-undang, dan Pasal 22 UUD NRI 1945 mengatur tentang kewenangan Presiden dalam keadaan kegentingan yang memaksa dapat menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu).

Berdasarkan kedua aturan dalam UUD NRI 1945 tersebut, memberikan gambaran bahwa terdapat 2 (dua) kategori penting dari adanya keadaan yang tidak biasanya (luar biasa) dari negara atau keadaan darurat negara (*state of emergency*), *Pertama*, keadaan bahaya, dan *Kedua*, hal ihwal kegentingan yang memaksa. Antar kedua kategori itu mempunyai makna dan pengertian yang sama sebagai keadaan darurat negara (*state of emergency*), namun keduanya mempunyai perbedaan pada penekanannya yakni istilah keadaan bahaya lebih menekankan pada faktor eksternal, sedangkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa lebih menekankan pada faktor internal. Penggunaan kedua norma pasal *a quo* sangat berbeda, yakni norma Pasal 12 UUD NRI 1945 lebih menekankan pada kewenangan Presiden selaku kepala negara untuk menetapkan keadaan bahaya atau darurat guna menyelamatkan bangsa dan negara dari adanya gangguan terhadap masyarakat, bangsa, dan negara, Adapun penggunaan norma Pasal 22 UUD NRI 1945 berada pada ranah pengaturan, yaitu berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan Perppu. Dengan demikian, dari penetapan dan pelaksanaannya lebih menekankan pada aspek internal negara, yang berupa kebutuhan hukum yang bersifat mendesak untuk segera ditetapkan (Jimly Asshiddiqie, 2007).

Dalam keadaan darurat, penyelenggara negara dengan berbagai kewenangan yang dimilikinya memiliki tanggungjawab penuh untuk melindungi warga negara dari keadaan darurat dan memberikan rasa aman dari potensi dan ancaman kedaruratan. Pun demikian dengan darurat Pandemi Covid-19 seperti sekarang ini, negara memiliki tanggungjawab untuk memotong mata rantai penyeberan Pandemi Covid-19 dengan berbagai cara guna memberikan perlindungan dan jaminan keamanan kepada warga negara.

Dalam keadaan darurat seperti ini, kehadiran hukum responsif menjadi salah satu hal yang diharapkan dalam penanganan kedaruratan negara. Hukum responsif menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik.

Untuk merespon keadaan darurat karena Covid-19 ini, pusat pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan seperti, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19. Dilanjutkan dengan Kepres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Covid-19 sebagai Bencana Non-Alam. Sebagai tindak lanjut, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Sebagai langkah strategis lanjutan, Pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Namun, sejak Januari 2021 kebijakan PSBB yang di ambil oleh pemerintah pusat telah berganti dengan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang selanjutnya mengacu pada Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2021 Berbeda dengan PSBB yang pemberlakuannya melalui mekanisme usulan dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat melalui Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019, maka kebijakan PPKM ini pemberlakuannya langsung diambil oleh Pemerintah Pusat yang meliputi wilayah Jawa dan Bali.

Dalam penanganan Covid-19 di Indonesia, tampuk tanggung jawab maupun kewenangan tidak hanya dimiliki oleh Pemerintah Pusat, namun juga terdelegasi sampai level pemerintah daerah baik Provinsi maupun Pemerintah Pusat. Berbagai kebijakan penanganan Covid-19 di Indonesia yang diambil oleh pemerintah daerah pun menuai berbagai ragam dan corak dengan sifat responsifitas dan lokalitas yang berbeda di masing-masing daerah, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

Kebijakan penanganan Covid-19 di DIY sejak awal Pandemi Covid-19 berlangsung tidak secara resmi memberlakukan PSBB seperti halnya daerah lain, namun kebijakan berskala lokal di DIY memiliki karakteristik menyesuaikan kondisi masyarakat di daerah. Sempat mengalami kenaikan signifikan pasien Covid-19 di di akhir tahun 2020 dan bulan Juni-Agustus 2021 mengakibatkan berbagai respon dari masyarakat maupun para pengamat public terhadap responsifitas penanganan Covid-19 di DIY. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk menganalisis **Analisis Kebijakan Penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Prespektif Hukum Responsif**. Dengan focus penelitian, *pertama* bagaimana arah kebijakan penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta? *Kedua*, bagaimana evaluasi kebijakan penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta di tinjau di Hukum Responsif?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini, adalah penelitian hukum yuridis normatif. Dalam penelitian ini, mengkaji tentang problematika hukum yang ditinjau dari peraturan perundang-undangan, teori dan doktrin ketatanegaraan, untuk membedah problematika hukum juga tersebut. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan penelusuran kepustakaan berupa buku-buku, , jurnal ilmiah, media masa dan internet serta referensi lain yang mempunyai relevansi guna menjawab rumusan masalah. Dengan menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan, yang kemudian di analisis secara deskriptif-kualitatif.

PEMBAHASAN

1. Arah Kebijakan Penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta

Sebagai upaya pencegahan untuk memotong mata rantai penyebaran Covid-19 di Indonesia, pemerintah telah melakukan berbagai daya upaya termasuk menetapkan berbagai regulasi dan kebijakan sebagai instrumen untuk menghentikan penyebaran Covid-19 di Indonesia. Sebagai upaya untuk menyelamatkan perekonomian negara, pemerintah menerapkan kebijakan dalam penanganan penyebaran Covid-19 dengan berkoordinasi dengan pemerintah daerah.

Konteks penanganan Covid-19 yang melibatkan pemerintah daerah sebagai sebuah implikasi dari bentuk negara kesatuan Indonesia. Dengan negara kesatuan yang terdiri atas

pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan juga melahirkan pola hubungan antara keduanya. Dilihat dari status hierarki, pemerintah daerah merupakan wakil pemerintah pusat di daerah dalam pelaksanaan urusan-urusan tertentu, namun disisi lain pemerintah daerah memiliki kewenangan otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga nya sendiri. Menjadi menarik, manakala kita mengingat awal pandemic Covid-19 di Indonesia, sebelum Pemerintah Pusat mengeluarkan berbagai regulasi dan kebijakan terkait penanganan Covid-19, maka beberapa daerah di Indonesia justru lebih lebih dulu mengambil Langkah antisipasi penyebaran Covid-19 di daerahnya dengan kebijakan skala lokal yang kemudia sempat dikenal dengan istilah *local lockdown*. Beberapa daerah yang kemudian mengambil inisiatif kebijakan tersebut diantaranya adalah lokal *lockdown* yang diambil Bupati Tegal sejak 23 Maret 2020 dengan cara menutup akses masuk kota dengan beton *movable concrete barrier* (MBC). Kebijakan Gubernur Papua yang melakukan penutupan akses keluar-masuk dari pelabuhan, bandara, darat, termasuk Pos Lintas Batas Negara sejak 26 Maret 2020. Kebijakan Gubernur Bali sejak 27 Maret 2020, telah menegaskan kepada masyarakat untuk tidak berkumpul, bekerja, belajar dan beribadah dari rumah. Begitu pun dengan beberapa daerah lainnya, yang tentu saja tujuan utamanya adalah melindungi masyarakat dari penyebaran Covid-19.

Meskipun beberapa daerah telah melakukan antisipasi penyebaran dan penanganan Covid-19 di Indonesia pada awal pandemic, namun mengacu pada konteks negara kesatuan, maka pemerintah pusat tetap bertanggung jawab dan harus segera mungkin mengabil Langkah kebijakan penanganan Covid-19 di Indonesia. oleh karenanya merujuk pada instrument hukum yang ada dalam UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan, maka pemerintah pusat mengambil langkah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di daerah dengan mekanisme penetapan oleh Menteri Kesehatan.

Penerapan pemberlakuan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang telah ditetapkan oleh pemerintah merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Dalam ketentuan norma UU *a quo*, menjelaskan bahwa:

“Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi”.

Pembatasan Sosial Berskala Besar bertujuan mencegah meluasnya penyebaran penyakit Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang sedang terjadi antar orang di suatu wilayah tertentu (Pasal 59 ayat (2) UU No. 6 Tahun 2020). Dengan demikian, penetapan kebijakan PSBB harus dikoordinasikan dengan pihak-pihak terkait termasuk pemerintah daerah dengan memperhatikan pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan ekonomi, sosial, budaya, dan keamanan. Pembatasan Sosial Berskala Besar harus memenuhi kriteria sebagai berikut: a. jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah; dan b. terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain (Pasal 3 PP No. 21 Tahun 2020).

Apabila pemerintah pusat melalui Menteri Kesehatan telah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), maka pemerintah daerah wajib untuk melaksanakannya (Pasal 3 PP No. 21 Tahun 2020). Atas dasar hukum tersebut, pemerintah daerah yang wilayahnya telah memenuhi ketentuan sebagaimana yang telah ditetapkan dengan PSBB, maka wajib untuk menerapkan kebijakan yang serupa dan tidak boleh bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Sifat pelaksanaan dari PSBB ini lebih kepada sifat hierarkhis hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini tercermin, dalam penetapan PSBB di daerah harus melalui persetujuan Menteri Kesehatan, meskipun daerah menganggap perlu kebijakan PSBB di daerahnya tersebut.

Akibat penyebaran Covid-19 yang kian meningkat dan tidak menunjukkan angka penurunan secara signifikan korban yang terinfeksi positif, maka guna mendukung pelaksanaan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di beberapa daerah, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) pada Tanggal 6 Januari 2021 menetapkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Hal itu guna menindaklanjuti rangkaian kebijakan pemerintah dalam upaya pengendalian dan memotong rantai penyebaran Covid-19 di Indonesia. Dalam instruksi tersebut, sebagai tindakan konsistensi dalam pengendalian penyebaran Covid-19 di Indonesia dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, maka diperlukan langkah-langkah yang tepat, cepat, fokus dan terpadu dengan memberikan instruksi kepada Kepala Daerah, Gubernur, Bupati/Wali Kota sepulau Jawa dan Bali (lihat Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019)

Instruksi Mendagri yang mengatur kebijakan PPKM tersebut hingga tulisan ini dibuat telah mengalami perubahan sebanyak 30 kali dengan cakupan daerah yang berbeda, maupun tingkatan level yang berbeda di beberapa wilayah Jawa dan Bali dengan memperhatikan kriteria-kriteria sebagaimana yang telah ditetapkan. Adapun kriteria yang telah ditentukan ialah berdasarkan pada jumlah tingkat kematian di atas rata-rata nasional, tingkat kasus yang terinfeksi aktif di atas rata-rata nasional, serta berdasarkan tingkat kesembuhan yang di bawah rata-rata nasional, dan juga berdasarkan tingkat keterisian tempat tidur rumah sakit di atas 70%. Namun, pada kebijakan PPKM mikro yang terbaru, pemantauan terhadap zona risiko Covid-19 akan dilakukan hingga pada tingkat Rukun Tetangga (RT) (beritasatu.com , 2021).

Dengan melihat perkembangan penanganan Covid-19 yang diambil oleh pemerintah pusat yang diberlakukan di daerah. Lantas bagaimana arah kebijakan penanganan Covid-19 di DIY sendiri?

Berbeda dengan penanganan Covid-19 di beberapa daerah di Indonesia yang memberlakukan PSBB, DIY tidak mengambil kebijakan tersebut guna memutus mata rantai penyebaran Covid-19 di DIY. Meskipun tidak memberlakukan PSBB di seluruh provinsi di semua kabupaten/kota DIY. Namun kebijakan penanganan Covid-19 di DIY hampir mirip dengan PSBB, dengan penutupan dan pembatasan kegiatan masyarakat baik ekonomi, sosial, maupun keagamaan, bahkan di beberapa wilayah desa dan dusun di DIY sempat menutup beberapa akses masuk di wilayahnya. Selain itu, nuansa lokalitas yang tercermin dalam penanganan Covid-19 di DIY terasa berbeda dengan daerah lain. Melalui “jaga warga” masyarakat diajak untuk meningkatkan kepedulian warga terhadap pencegahan penyebaran Covid-19 di DIY. Tidak berhenti disitu masyarakat bahkan diajak untuk saling membantu dan memberikan bantuan logistik bagi keluarga maupun masyarakat yang sedang melakukan isolasi mandiri.

Sebagai pengganti pembatasan sosial berskala besar (PSBB) Jawa-Bali atau pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM), yang dicanangkan pemerintah pusat, DIY memilih untuk membuat kebijakan Pengetatan secara Terbatas Kegiatan Masyarakat (PTKM). Pemerintah Daerah DIY menerbitkan Instruksi Gubernur Nomor 1/INSTR/2021 tentang Kebijakan Pengetatan Secara Terbatas Kegiatan Masyarakat (PTKM) di DIY untuk menindaklanjuti pemberlakuan PPKM Jawa-Bali pada 11-25 Januari (jogja.suara.com,2021). Instruksi Gubernur DIY tersebut dikeluarkan berdasarkan jumlah kasus terkonfirmasi Positif di Daerah Istimewa Yogyakarta yang semakin tinggi. Meskipun sempat melandai, namun sekitar bulan Juni-Agustus angka Covid-19 di

Indonesia, dan khususnya di Yogyakarta mengalami kenaikan significant. Bahkan selain seluruh daerah di DIY masuk kategori Zona Merah, juga *Bed Occupatie Rate* (BOR) di seluruh RS rujukan Covid-19 di Yogyakarta terisi penuh.

Pemerintah DIY melalui, Gubernur DIY Sri Sultan Hamengkubuwono X pada pertengahan Juni 2021, menyerukan untuk melakukan *lockdown* demi mencegah penyebaran Covid-19 di wilayahnya. Namun, tak selang lama, Sri Sultan merevisi dan menjelaskan terkait wacana lockdown tersebut. Menurut Sultan, lockdown merupakan opsi terakhir dalam menangani lonjakan Covid-19. Pada kesempatan tersebut, Gubernur menegaskan Yogyakarta tidak akan melakukan dan memberlakukan kebijakan lockdown. Hal ini dikarenakan, pemerintah daerah tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk memberikan biaya kepada masyarakat. Usai pernyataan tersebut disampaikan, Gubernur kembali meminta kepada semua dukuh atau kepala Rukun Kampung (RK), ketua Rukun Wilayah (RW), dan ketua Rukun Tetangga (RT) untuk membentuk Satuan Tugas (Satgas) Penanganan Covid-19 untuk pengendalian penyebaran virus corona. Dana operasional Satgas tersebut bisa menggunakan dana swadaya masyarakat dengan semangat gotong royong dan jaga warga (dana jimpitan atau sumber lain yang sah). Permintaan Sultan tersebut tertuang dalam Surat Edaran (SE) Nomor 443/13429 tentang Optimalisasi Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Berbasis Mikro Tingkat Pedukuhan atau Rukun Kampung, Rukun Warga, dan Rukun Tetangga yang ditandatangani pada 30 Juni 2021.

Dari kebijakan yang diambil oleh Gubernur DIY tersebut, lantas masyarakat dan publik menilai bahwa kebijakan penanganan Covid-19 yang diserahkan pada level RT RW dengan dana swadaya tersebut menjadi tidak tepat. Penggalangan dana swadaya dari masyarakat adalah pilihan terakhir untuk penanganan Covid-19. Realokasi anggaran pemerintah dari pos yang tidak mendesak menjadi solusi paling memungkinkan. Disisi lain menurut hemat penulis, meskipun penanganan Covid-19 ini dapat dilakukan di level terendah namun tidak lantas masyarakat bertanggung jawab penuh terhadap hajat hidupnya hingga berkaitan dengan dana operasional penanganan Covid-19. Seyogyanya, mana kala distribusi tanggungjawab dari pemerintah daerah ke masyarakat, juga dibiayai dari realokasi anggaran di daerah. Senada dengan hal tersebut, tuntutan penggunaan realokasi Dana Keistimewaan menjadi hal yang memungkinkan. Yang kemudian dapat di implementasikan dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.94/PMK.07/2021 tentang perubahan atas PMK No.17/pmk.07/2021 tentang Pengelolaan

Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) tahun anggaran 2021 dalam rangka penanganan pandemi Covid-19.

2. **Evaluasi Kebijakan Penanganan Covid-19 di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Prespektif Hukum Responsif**

Pengembaraan mencari hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus berkelanjutan. Sebagaimana dikatakan Jerome Frank, tujuan utama kaum realisme hukum adalah untuk membuat hukum “menjadi responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial” (Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978). Untuk mencapai tujuan ini, mereka mendorong perluasan “bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum”. Sedemikian rupa sehingga nalar hukum dapat mencakup pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh tindakan resmi para aparat hukum. Seperti halnya realisme hukum, *sociological jurisprudence* juga ditujukan untuk memberikan kemampuan bagi institusi hukum “secara lebih menyeluruh dan cerdas mempertimbangkan fakta sosial yang disitu hukum tersebut berproses dan diaplikasikan. Teori Pound mengenai kepentingan-kepentingan sosial merupakan sebuah usaha yang lebih eksplisit untuk mengembangkan suatu model hukum responsif. Dalam prespektif ini, hukum yang baik seharusnya menawarkan sesuatu yang lebih daripada sekadar keadilan prosedural. Hukum yang baik harus berkompeten dan juga adil; hukum semacam itu seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi terjadinya keadilan substantive (Roscoe Pound, 1959).

Beberapa karakter khas dari hukum responsif (Jerome Frank dalam Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978) yakni :

1. Tidak hanya terbuka dan adaptif, namun juga dengan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggung jawab, dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan.
2. Secara institusional memiliki arah untuk mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan, keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya.
3. Lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri.
4. Adanya arah tujuan yang ditetapkan , untuk mengkritisi praktik yang sudah mapan dan karenanya membuka jalan untuk melakukan perubahan. Selain itu, arah tujuan ini digunakan untuk mengontrol diskresi yang administratif yang dilakukan oleh pemerintah.

Meskipun kebijakan penanganan Covid-19 di DIY sempat mengalami polemik pro kontra, namun dengan kebijakan cepat yang diambil oleh Gubernur DIY maupun Kementerian Keuangan terkait realokasi anggaran Dana Keistimewaan dapat dikatakan merupakan bagian dari sebuah kebijakan hukum yang responsif. Kebijakan hukum responsif menurut Philippe Nonet & Philippe Selznick (Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1978), bukan saja dimaknai sebagai kebijakan yang terbuka atau adaptif untuk menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif dan tidak serampangan. Namun, suatu instusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari tetap memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di lingkungannya. Untuk melakukan hal ini, hukum responsif memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan diantara keduanya. Lembaga-lembaga responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi diri. Menurut hemat penulis, hal inilah yang tercermin dalam kebijakan penanganan Covid-19 di DIY. Disatu sisi pemerintah daerah DIY tetap mengikuti kebijakan pemerintah Pusat dalam penanganan Covid-19 dengan berbagai bentuk kebijakan dan regulasi, namun disisi lain, sifat lokalitas di DIY juga tetap di perhatikan dalam pengambilan kebijakan-kebijakan strategis penanganan Covid-19. Unsur lokalitas inilah, yang kemudian lebih terbuka dan adaptif bagi masyarakat di DY. Selain itu, institusi pemerintah juga membuka diri terhadap segala tuntutan maupun tekanan yang berasal dari masyarakat guna melakukan koreksi diri terhadap kebijakan yang telah dibuat.

Secara umum hukum responsif tidak menitik beratkan pada adanya fanatisme lembaga, kekuasaan dan golongan tertentu, meskipun dalam sistem hukumnya tetap memerlukan legitimasi sebagaimana tipe hukum lainnya. Ruang yang memperoleh suasana responsif lebih kondusif dalam menghubungkan dan memberdayakan potensi sumber daya yang maju. Hukum responsif menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan ketentuan sosial dan aspirasi publik (Bernard L. Tanya, dkk, 2006). Sesuai dengan karakternya yang terbuka, hukum responsif memposisikan perubahan sosial sebagai sumber gagasan untuk mengakomodasi kepentingan publik. Pengembangan hukum yang berbasis sosial, berakibat pada relativisme hukum, yaitu tidak ditemukannya hukum secara permanen, dan setiap hukum tidak terbebas dari tuntutan.

Ruang partisipasi publik yang dibuka dalam proses pembentukan hukum membawa implikasi membuka lebar peluang hukum yang dihasilkan benar-benar responsif, tidak hanya terhadap

kepentingan penguasa atau pemerintah, tetapi juga kepentingan masyarakat. Dalam posisi demikian ini, partisipasi masyarakat tersebut berperan sebagai kekuatan kontrol *agen of control* dan kekuatan penyeimbang *agen of balance* bagi kepentingan pemerintah dan masyarakat (Ahmadi, 2016). Dalam konteks ini, tuntutan masyarakat dan partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan kepada pemerintah menjadi sebuah hal yang positif agar pemerintah daerah dapat mengambil kebijakan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat, selain sebagai *control* terhadap kebijakan pemerintah terkait penanganan Covid-19 di DIY sendiri.

Dalam hukum responsif, pemerintah harus bertindak sebagai aktor ganda, yakni sebagai aktor politik dan juga aktor hukum.¹ Pertama, sebagai aktor politik, pemerintah mengemban tanggungjawab untuk menentukan tujuan-tujuan yang akan di kejar dan sumber-sumber daya yang dipersiapkan untuk bertindak dalam menangani permasalahan yang dihadapi. Keputusan-keputusan ini menyatakan dan menetapkan suatu kehendak politik, bagaimana kekuatan politik itu dikendalikan dan disubliminasikan. Dalam konteks pengambilan kebijakan penanganan Covid-19 di DIY, maka kekuatan politik juga mempengaruhi perjalannya pengambilan kebijakan di tingkat daerah, yakni adanya dukungan politis di tingkat pusat diperlukan agar proses penanganan Covid-19 yang bersifat lokalitas tetap mampu di laksanakan meskipun DIY tidak secara deklaratif mengambil kebijakan PSBB seperti yang diperintahkan oleh pusat, selain itu dukungan pemerintah pusat melalui Peraturan Menteri Keuangan terkait dimungkinkannya realokasi anggaran Dana Keistimewaan juga bagian dari sebuah dukungan politis yang tercermin dalam sebuah kebijakan hukum yang akan dilaksanakan di daerah. Tentunya, dukungan politis ini tidak terlepas dengan adanya kekuatan politik dalam menjadin hubungan symbiosis penanganan Covid-19 antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.

Kedua, sebagai aktor hukum, untuk menetapkan badan-badan dan mekanisme-mekanisme dalam rangka memajukan tujuan-tujuan publik. Sebagai aktor hukum, peran pemerintah daerah tentu sangat besar dalam merespon keinginan dan tuntutan dari masyarakat dalam penanganan Covid-19 di DIY. Hal ini juga tidak terlepas dari “*sense of crisis*” yang tentu di miliki oleh pemerintah DIY dalam menghadapi situasi darurat akibat Covid-19. Kebijakan-kebijakan tertentu, mungkin tidak dapat diambil oleh pemerintah daerah dalam keadaan yang normal, namun pada situasi darurat hal ini dimungkinkan, dengan pengambilan kebijakan kebijakan yang

1

dituangkan dalam produk hukum maupun peraturan kebijakan, seperti Peraturan Gubernur dan Instruksi Gubernur semata-mata dalam rangka memajukan tujuan-tujuan publik.

Dengan demikian, walaupun terdapat potensi responsivitas dalam setiap tertib hukum yang maju, pemenuhan janji akan responsivitas tersebut tergantung pada konteks politik yang mendukung. Hukum responsif mensyaratkan masyarakat yang memiliki kapasitas politik untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahannya, menetapkan prioritas-prioritasnya, dan membuat komitmen-komitment yang dibutuhkan. Kontribusinya yang khas adalah memfasilitasi tujuan publik dan membangun semangat untuk mengoreksi diri sendiri kedalam proses pemerintahan (Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1987).

Oleh karenanya, penerapan hukum responsif telah menggeser tujuan hukum dari keadilan prosedural menuju keadilan substantif, dari ketaatan pada teks ke arah konteks. Keadilan sosial mendapat prioritas dengan metode keterbukaan dan adaptasi terhadap paradigma pembaruan hukum. Menurut Mahfud MD, hukum responsif hanya dapat lahir dari sistem politik yang demokratis dan dapat mendorong tegaknya supremasi hukum. Sedangkan sistem politik yang nondemokrasi hanya akan melahirkan hukum-hukum yang ortodoks baik dalam pembuatannya maupun dalam penegakannya (Mahfud MD, 2011)

PENUTUP

Arah kebijakan penanganan Covid-19 di DIY, dapat dikatakan telah sesuai dengan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat, meskipun dalam implementasinya DIY memiliki lokalitas dalam penanganan Covid-19 sesuai dengan wilayah, pemerintahan, dan budaya masyarakatnya. Disisi lain, responsifitas pemerintahan daerah tercermin dalam pembentukan kebijakan, yakni sebagai aktor politik sekaligus aktor hukum. Responsifitas kebijakan penanganan Covid-19 ini juga selaras dengan karakter hukum responsif yang berkarakter terbuka dan adaptif, dengan tetap memberhatikan hal-hal yang dianggap kuat sembari melakukan langkah korektif untuk melakukan perbaikan sistem maupun penyelesaian masalah yang sedang dihadapi.

UCAPAN TERIMAKASIH

Ucapan terimakasih kepada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Program Studi Doktor Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Bapak Dr. Drs. Rohidin, S.H., M.Ag. selaku

dosen pengampu Matakuliah Filsafat Ilmu, dan Direktorat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Universitas Islam Indonesia.

Referensi

- Ahmadi, 2016, Kontroversi Penarapan Hukum: Telaah Sintesa Hukum Represif, Hukum Otonom, dan Hukum Responsif, Jurnal Al-Adl Volume 9 Nomor 1.
- Bernard L. Tanya, dkk, 2006, *Teori hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya: CV KITA.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, 1987, *Hukum Responsif (Cetakan VI)*, Bandung: Nusa Media.
- Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: PT Rajagrafindo.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.
- Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019.
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 tentang Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019.
- Instruksi Mendagri, PPKM Mikro Berlaku 9-22 Februari (beritasatu.com), diakses pada 11 Februari 2021
- <https://jogja.suara.com/read/2021/01/07/203212/gantikan-psbb-ini-8-poin-instruksi-gubernur-soal-ptkm-di-diy>, diakses pada 3 Maret 2021