

PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN INDRAGIRI HILIR TERHADAP PENANGGULANGAN COVID-19

JAMRI, S.H., M.H

Email : jamrimas1@gmail.com

Abstrak

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ialah merupakan salahsatu unsur terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah, salah satu fungsi DPRD ialah mempunyai fungsi legislasi yaitu fungsi membentuk Peraturan Daerah. Dimasa pandemi ini fungsi legislasi DPRD dapat di implementasikan untuk pencegahan mewabahnya pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dengan cara membentuk peraturan daerah berkaitan dengan pencegahan penularan COVID-19 sebagai sarana mengatur masyarakat. Namun fungsi legislasi ini belum terlaksana dengan maksimal di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, hal ini belum adanya peraturan daerah yang ditetapkan oleh DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang berhubungan dengan pengaturan Pencegahan penularan COVID-19.

LATAR BELAKANG MASALAH

Undang_ Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) meletakkan Indonesia sebagai negara demokrasi yang kemudian disandingkan dengan negara hukum hal ini bisa dilihat pada Pasal 1 ayat 2 yang menyebutkan “kedautan berada ditangan rakyat...” yang kemudin di Pasal 1 ayat 3 meyebutkan “negara Indonesia berdasarkan atas hukum”. Dalam rangka pelaksanaan negara demokrasi dan negara hukum di level wilayah Pemerintah Pusat tersebut dalam penataan kelembagaan secara ketatanegaraan maka di tatalah sebagai lembaga pembentuk undang-undang kewenangannya berada di Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana DPR mempunyai fungsi legislasi, sebagai pelaksanaan menjalankan undang-undang yang dibentuk DPR, kewenangannya berada di Lembaga Kepresidenan yang dipimpin seorang Presiden Republik Indonesia, sedangkan penilaian atas pelanggaran undang-undang kewenangannya di lakukan oleh lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya. Sedangkan pada level daerah maka ada Kepala Daerah sebagai pelaksana aturan di tingkat daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga yang diberikan memiliki fungsi legislasi atau membentuk Peraturan Daerah. Setiap lembaga memang diberikan kewenangan tertentu secara terbatas sebagaimana biasanya disebutkan dalam landasan hukum berdirinya lembaga tersebut. Hal ini merupakan wujud dari pembatasan kekuasaan dalam negara demokrasi.

Esensi Pasal 18 UUD 1945 diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus di jalankan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentranspormasikan kehenak rakyat sebagai nilai tertinggi diatas kehendak negara (*will of the state*).¹

¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2014, hal. 65

Gagasan normatif tersebut menggambarkan bahwa pentingnya peran lembaga perwakilan dalam pelaksanaan gagasan negara hukum dan negara demokrasi, DPRD memiliki posisi sentral dalam kehidupan demokrasi di level daerah yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini di dasarkan pada padangan bahwa badan legislatif yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat. Sementara Pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif hanya mengikuti dan melaksanakan hukum yang telah di tetapkan oleh rakyat. Seperti halnya DPR Pusat DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, dilihat dari fungsinya tersebut, DPRD harus dianggap sebagai parlemen daerah.² Dalam kaitan dengan hal tersebut pemeran utama pembentukan peraturan daerah DPRD. Memang benar kepala daerah ikut membahas rancangan peraturan daerah secara bersama-sama dengan DPRD untuk mendapatkan persetujuan bersama oleh kedua belah pihak sebagai persyaratan untuk pengesahan lebih lanjut oleh kepala daerah. Akan tetapi yang disebut sebagai pembentuk peraturan daerah ialah DPRD, sehingga DPRD harus dianggap sebagai parlemen dalam arti yang sepenuhnya.³

Berkaitan dengan peranan DPRD sebagai lembaga legistaif perlu dilihat terlebih dahulu seberapa jauh kewenangan badan legislatif dalam proses legislasi di daerah khususnya dalam pembentukan peraturan di daerah dalam melaksanakan fungsinya dalam menjalankan prinsip otonomi yang telah diberikan oleh undang-undang. Penulis tertarik membahas dan meneliti penguatan peran fungsi DPRD di Kabupaten Indragiri Hilir Riau terhadap penanggulangan penyebaran covid-19. Dimana semenjak bulan Maret 2020 wabah covid-19 melanda negeri ini dan khususnya di Kabupaten Indragiri Hilir Riau hingga tulisan dan penelitian ini penulis tulis bulan Oktober penulis mengamati peran penguatan fungsi legislasi di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir tidak berjalan sebagaimana mestinya dalam penanggulangan wabah covid-19, tidak satupun produk legislasi yang berhasil di hasilkan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dalam mencegah maupun mengatasi penyebaran covid-19, DPRD kabupaten Indragiri Hilir, Riau bahkan terkesan hanya menjadi penonton saja terhadap penyebaran covid-19 dengan tanpa menghasilkan karya produk legislasi berupa Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyebaran covid-19, walaupun ada hanya sifatnya menyetujui Perubahan Anggaran Pendapatan Belanja Kabupaten Indragiri hilir yang berhubungan dengan penanggulangan covid-19 yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir. Bahkan dalam penegakan Protokol Kesehatan saja yang mestinya lahir melalui proses legislasi di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, malah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir yang hanya melalui proses regulasi berupa Peraturan Bupati Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Indragiri Hilir. Harusnya Peraturan Bupati tersebut yang memuat ketentuan berupa sanksi denda bagi yang melanggar pertauran bupati tersebut diatur mealui mekanisme legislasi di DPRD, dimana proses legislasi tersebut yang mengandung persetujuan rakyat yang akan diberikan sanksi berupa denda tersebut. Tentu ini tidak baik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang mestinya pengaturan yang menyangkut berupa sanksi hanya di perbolehkan melalui produk legislasi bukan produk regulasi.

² Jimly Asshiddiqie, Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer, Jakrta, 2007, hal.455

³ *Ibid.* hal. 456

PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimanakah fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Bagaimanakah Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir terhadap penanggulangan covid-19?

METODELOGI PENELITIAN

Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.⁴ Penelitian normatif merupakan penelitian dalam bidang hukum yang digunakan untuk membahas tentang sistematika hukum dan sejarah hukum. Sehingga dalam penelitian hukum normatif yang menjadi sumber adalah data sekunder yang dapat dibagi menjadi: 1) bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal, surat kabar, bagan dan lain-lain.⁵ Analisis secara kualitatif merupakan analisis dengan mendeskripsikan/menggambarkan, kemudian membandingkan antara data dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau pendapat para ahli hukum.⁶ Tahapan analisis ini dimulai dari pengumpulan data, pengolahan data dan terakhir penyajian data. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara deduktif ialah memaparkan penelitian hukum dari umum ke khusus.⁷

PEMBAHASAN

1. Fungsi, Tugas dan Wewenang DPRD

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga yang keberadaannya ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) tepatnya terdapat pada Pasal 18 ayat (3)⁸. Keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak terlepas dari keinginan membangun sebuah sistem *checks and balances* sebagai penyeimbang jalannya pemerintahan di daerah guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik.⁹ Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*goodgovernance*) itu terdapat citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokratis yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan ditangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat, dalam sistem penyelenggaraan negara.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditetapkan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan sebagaimana disebutkan pada pasal 1 angka (2) UU No 23 Tahun 2014 ialah penyelenggara urusan pemerintahan adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

⁴ Indra Muckhlis Adnan Dkk *Panduan dan Pedoman Penulisan Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri, Tembilahan, 2012, hal. 12.

⁵ *Ibid.* hlm. 12.

⁶ *Ibid.* hlm. 15.

⁷ *Ibid.* hlm. 15.

⁸ Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat 3 “Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”

⁹ Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara, Rineka Cipta*, Jakarta 2005 hal.119

1945.¹⁰ DPRD sebagai salah satu penyelenggaraan pemerintahan di daerah tentunya mempunyai kedudukan yang sangat penting atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 implikasinya adalah antara Kepala Daerah dan DPRD benar-benar memiliki kesetaraan dan kesederajatan dan tidak ada dominasi salah satu diantaranya. DPRD ditempatkan kedalam susunan pemerintahan daerah bersama Kepala Daerah, pola hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dilaksanakan secara *sub ordinat* dalam arti tidak adanya posisi tawar DPRD terhadap semua kebijakan yang diterbitkan oleh Kepala Daerah, sehingga eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada masa orde baru tidak lebih hanya sebagai setempel untuk melegalisasi setiap program dan kegiatan yang diajukan oleh kepala daerah, apalagi harus melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintah daerah.¹¹

Melihat eksistensi lembaga DPRD di era otonomi daerah, maka sudah sepantasnya DPRD dapat melaksanakan fungsi-fungsi yang dimilikinya secara lebih optimal. DPRD sebagai wakil rakyat mempunyai tiga fungsi, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹² Fungsi legislasi ialah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah (perda) yang telah mendapatkan persetujuan bersama kepala daerah. Fungsi anggaran ialah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dengan persetujuan bersama kepala daerah sedangkan fungsi pengawasan adalah salah satu fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk pengelolaan APBD yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Selain memiliki tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga mempunyai tugas dan wewenang sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 110 dan pasal 154 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan tugas dan wewenang DPRD baik DPRD Propinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota ialah:¹³

- a. Membentuk perda bersama kepala daerah.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda yang diajukan oleh kepala daerah.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD.
- d. Memilih kepala daerah.
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rancangan perjanjian internasional daerah di daerah
- g. Memberikan persetujuan terhadap rancangan kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁰ Pasal 1 angka (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”?

¹¹ Innu kencana, *Memahami Pemerintahan Daerah, Rajawali press*, Jakarta, 2008, Hal. 68

¹² Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹³ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan tugas dan wewenangnya maka DPRD mempunyai hak dan wewenang. Adapun hak DPRD ialah hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi untuk mendapatkan persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan dengan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. Dalam menggunakan hak angket tersebut dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa maka wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan tersebut, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Polri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴

2. Penguatan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir Terhadap Penanggulangan Covid-19

Dunia saat ini dihebohkan dengan wabah *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang sebelumnya bernama *Novel Corona Virus* (nCoV), virus ini awalnya ditemukan di Wuhan salah satu ibukota kota provinsi di Negara Tiongkok dimana penyebaran begitu cepat melalui penularan kontak antara manusia dengan manusia lainnya. Diperkirakan awal virus ini menjangkit di China pada tanggal 17 November 2019, Covid-19 kini telah menjadi wabah global, dari cina kemudian keratusan Negara.¹⁵ Mengutip data dari worldmeter.info yang diakses pada Jumat 13 Maret Tahun 2020 negara yang terpapar kasus Covid-19 sudah mencapai 127 negara, termasuk salah satunya Indonesia.¹⁶ Bahkan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020 mengumumkan Covid-19 sebagai pandemi. Pandemi terjadi jika suatu penyakit menular tersebar dengan mudah dari manusia ke manusia dengan cepat.

Covid-19 di Indonesia secara resmi diumumkan langsung oleh Presiden Jokowi pada hari Senin tanggal 2 Maret 2020 dengan dua orang positif terjangkit Covid-19, setelah diumumkan Presiden, kemudian pemerintah menetapkan beberapa kebijakan dalam menghadapi wabah Covid-19 misalnya kebijakan *social distancing* bahkan belakangan dirubah dengan istilah *physical distancing*. Indonesia sendiri menerapkan kebijakan tentunya harus didasarkan pada hukum terlebih dahulu dalam menghadapi wabah Covid-19, hal ini tidak terlepas dari keberadaan Undang Undang Dasar 1945 yang menyebutkan sebagaimana pada Pasal 1 ayat 3 “Indonesia adalah Negara hukum”

Sebagai negara hukum, Strategi dalam melakukan pencegahan menghadapi Covid-19 yang merupakan penyebaran penyakit menular (wabah) sebenarnya telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan. Undang-undang ini ditetapkan sebagai dasar legaitas upaya pencegahan penularan penyakit sebagaimana yang termaktub pada Bab I

¹⁴ Siswanto Sunarno, op.cit. hal. 68

¹⁵ <http://m.tribunnews.com/international/2020/03/13/kasus-pertama-corona-di-china-di-duga-muncul-pada-17-november-2019>

¹⁶ <https://tirto.id/who-umumkan-corona-covid-19-sebagai-pandemi-eEvE>

Ketentuan Umum Pasal 1 poin 1 menyebutkan Kekarantinaan Kesehatan adalah upaya mencegah dan menangkal keluar atau masuknya peyakit dan/ atau faktor resiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat.¹⁷ Sedangkan yang dimaksud Kedaruratan Kesehatan Masyarakat adalah kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas Negara.¹⁸ Meluasnya penyebaran Covid-19 dalam undang-undang nomor 6 tahun 2018 tersebut pemerintah dapat menetapkan kebijakan Tindakan pencegahan dari penyebaran penyakit menular dengan dilakukan Penyelenggaraan Kekarantinaan Kesehatan di Wilayah berupa Karantina Rumah, Karantina Wilayah, Karantina Rumah Sakit dan Pembatasan Sosial Bersekala Besar.¹⁹ Dengan langkah awal menetapkan status darurat kesehatan terlebih dahulu.

Meluasnya penyebaran Covid-19 begitu cepat menyebar secara resmi pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden Jokowi menetapkan Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019. Setelah keputusan tersebut ditetapkan Presiden daerah-daerah di Indoneisia kemudian mengusulkan Pembatasan Sosial Bersekala Besar, namun seiring berjalannya waktu kondisi penyebaran covid-19 tetap tidak dapat diatasi dengan cepat, karena dalam ketentuan Undang-undang Nomor 6 tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan tidak cukup mampu dalam menganalisa bagaimana motede sebenarnya dalam mengatasi penyebaran covid-19, sebab undang-undang nomor 6 tahun 2018 memang ditetapkan sebelum terjadinya wabah covid-19, hingga akhirnya Kementerian Kesehatan membuat pedoman dalam mengatasi penyebaran covid-19 menetapkan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK. 01.07/MENKES/382/2020, Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat dan Pasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19).

Tujuan dari ditetapkannya Keputusan Menteri Kesehatan tersebut ialah meningkatkan upaya pencegahan dan pengendalian COVID-19 bagi masyarakat di tempat dan pasilitas umum dalam rangka mencegah terjadinya episenter/kluster baru selama masa pandemi,²⁰ Masyarakat dianggap memiliki peran penting dalam memutus mata rantai penularan COVID-19, dimana pemutusan mata rantai dilakukan agar tidak menimbulkan sumber penularan baru/*cluster* pada tempat-tempat dimana terjadinya interaksi serta pergerakan orang, sebab, Masyarakat harus dapat beraktivitas kembali dalam situasi pandemi COVID-19 dengan beradaptasi pada kebiasaan baru yang lebih sehat, lebih bersih, dan lebih taat, yang dilaksanakan oleh seluruh komponen masyarakat serta memberdayakan semua sumber daya yang ada. Peran masyarakat untuk dapat memutus mata rantai penularan COVID-19 (risiko tertular dan menularkan) harus dilaksanakan dengan menerapkan protokol

¹⁷ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan, Pasal 1 Poin ke 1

¹⁸ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan, Pasal 1 Poin ke 2

¹⁹ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kekarantinaan Kesehatan

²⁰ Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK. 01.07/MENKES/382/2020, Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat dan Pasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19)

kesehatan.²¹ Penularan COVID-19 terjadi melalui droplet yang dapat menginfeksi manusia dengan masuknya droplet yang mengandung virus SARS-CoV-2 ke dalam tubuh melalui hidung, mulut, dan mata. Prinsip pencegahan penularan COVID-19 pada individu dilakukan dengan menghindari masuknya virus melalui ketiga pintu masuk tersebut dengan beberapa tindakan, seperti:²²

1. Menggunakan alat pelindung diri berupa masker yang menutupi hidung dan mulut hingga dagu, jika harus keluar rumah atau berinteraksi dengan orang lain yang tidak diketahui status kesehatannya (yang mungkin dapat menularkan COVID-19). Apabila menggunakan masker kain, sebaiknya gunakan masker kain 3 lapis.
2. Membersihkan tangan secara teratur dengan cuci tangan pakai sabun dengan air mengalir atau menggunakan cairan antiseptik berbasis alkohol/*handsanitizer*. Selalu menghindari menyentuh mata, hidung, dan mulut dengan tangan yang tidak bersih (yang mungkin terkontaminasi droplet yang mengandung virus).
3. Menjaga jarak minimal 1 meter dengan orang lain untuk menghindari terkena droplet dari orang yang bicara, batuk, atau bersin, serta menghindari kerumunan, keramaian, dan berdesakan. Jika tidak memungkinkan melakukan jaga jarak maka dapat dilakukan berbagai rekayasa administrasi dan teknis lainnya. Rekayasa administrasi dapat berupa pembatasan jumlah orang, pengaturan jadwal, dan sebagainya. Sedangkan rekayasa teknis antara lain dapat berupa pembuatan partisi, pengaturan jalur masuk dan keluar dan lain sebagainya.
4. Meningkatkan daya tahan tubuh dengan menerapkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) seperti mengkonsumsi gizi seimbang, aktivitas fisik minimal 30 menit sehari dan istirahat yang cukup (minimal 7 jam), serta menghindari faktor risiko penyakit. Orang yang memiliki komorbiditas/penyakit penyerta/kondisi rentan seperti diabetes, hipertensi, gangguan paru, gangguan jantung, gangguan ginjal, kondisi *immunocompromised*/penyakit autoimun, kehamilan, lanjut usia, anak-anak, dan lain lain, harus lebih berhati-hati dalam beraktifitas di tempat dan fasilitas umum.

Delapan bulan pandemik COVID-19 melanda Inonesia, pemerintah telah banyak melakukan terobosan kebijakan terutama kebijakan hukum berupa produk hukum baik yang bersifat regulasi berupa peraturan perundang-undangan maupun bersifat keputusan (*beschiking*), namun yang menarik perhatian penulis ialah apakah fungsi lembaga legislatif sebagai pemegang amanah dari pelaksanaan kedaulatan rakyat baik di pusat maupun di daerah sudah berjalan dengan yang semestinya terhadap penanganan wabah COVID-19 ?. jika merujuk terhadap lembaga legislatif di tingkat pusat maka lembaga pemegang fungsi legislasi ialah MPR, DPR dan DPD, sementara di tingkat daerah lembaga legislatif ada lembaga DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kotamadya.

²¹ Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK. 01.07/MENKES/382/2020, Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat dan Pasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19)

²² Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK. 01.07/MENKES/382/2020, Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat dan Pasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19)

Sebenarnya perubahan pertama UUD 1945, telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang (produk legislati), dari yang semula dipegang oleh presiden, beralih menjadi wewenang DPR, Penataan pelaksanaan fungsi legislasi DPR ini, tentunya akan memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Langkah-langkah kearah pembentukan undang-undang yang lebih berkualitas sebagai bagian dari ikhtiar untuk mendukung reformasi hukum, telah di implementasikan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas), upaya perbaikan tersebut menyangkut proses pembentukan (formal), maupun substansi yang di atur (materil). Langkah ini diharapkan dapat memberikan jaminan, bahwa undang-undang yang dibentuk mampu menampung berbagai kebutuhan dan perubahan yang cepat dalam pelaksanaan pembangunan.²³

Sebagai implementasi dari ketentuan Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa tata cara pembentukan selanjutnya diatur dengan undang-undang, selanjutnya diatur dengan undang-undang, telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Melihat dari substansinya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tidak hanya mengatur tata cara (proses formal) pembentukan undang-undang, tetapi juga mengenai kaidah pembentukan perundang-undangan, sebagai landasan yuridis, dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Disamping itu undang-undang ini juga mengatur bagaimana keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, peraturan presiden, dan peraturan daerah.

Berkaitan dengan wabah COVID-19 di Indonesia yang sudah berlangsung lebih dari delapan bulan penulis belum melihat peranan fungsi legislasi di tingkat pusat terhadap penanganan COVID-19, hal ini bisa di lihat hingga saat tulisan ini di lakukan DPR belum ada menggunakan fungsi legislasi untuk melahirkan pergantian maupun perubahan undang-undang menyangkut kekrantinaan kesehatan, padahal undang-undang yang ada tidak banyak mampu berbuat banyak dalam menghadapi wabah COVID-19, mestinya penguatan fungsi legislasi yang dimiliki DPR dan DPRD memberikan peranan penting dalam menghadapi COVID-19, sebagai wujud keterlibatan aktif masyarakat dalam konsep negara hukum yang demokratis, yang ada kemudian Menteri Kesehatan Republik Indonesia telah menetapkan protokol kesehatan dalam bentuk produk hukum *beschiking* sebagai dasar hukum pelaksanaan protokol kesehatan, sebenarnya para sarjana hukum banyak mengetahui bahwa produk hukum berupa *beschiking* bukan merupakan produk dasar hukum namun hanya sebagai produk hukum yang bersifat kongkrit individual dan sebagai pelaksanaan produk legislasi yang ditetapkan lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif maupun produk regulasi.

²³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan undang-undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010, hal.1

Kabupaten Indragiri Hilir sebagai salah satu kabupaten yang terletak di wilayah Propinsi Riau, tidak luput juga sebagai wilayah terdampak dari keberadaan wabah COVID-19, terkonfirmasi positif COVID-19 per tanggal 2 Desember 2020 berjumlah 539 dengan rincian sembuh 453 orang, meninggal dunia 23 orang dan sedang isolasi di rumah sakit 63 orang.²⁴ Untuk menegakan protokol kesehatan sebagaimana yang tertuang pada Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/MENKES/382/2020, Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat dan Fasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19), Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir menetapkan Peraturan Bupati Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Indragiri Hilir, Di mana peraturan bupati tersebut juga mencantumkan sanksi baik berupa denda maupun sanksi sosial kepada subjek orang hal ini diatur pada Pasal 9 yang menyebutkan sanksi berupa antara lain²⁵

- a. Teguran lisan;
- b. Larangan untuk memasuki lokasi kegiatan masyarakat;
- c. Pelaksanaan kerja sosial di fasilitas umum pada lokasi pelanggaran; atau
- d. Denda sebesar Rp. 100.000 (seratus ribu rupiah)

Selain kepada orang Peraturan bupati tersebut juga mengatur sanksi pada pelaku usaha, pengelola, penyelenggara, atau penanggungjawab tempat dan fasilitas umum berupa sanksi:²⁶

- a. Teguran lisan/teguuran tertulis;
- b. Denda administratif sebesar Rp.1.000.000 (satu juta rupiah);
- c. Penghentian sementara atau pembubaran paksa kegiatan;
- d. Penutupan sementara; dan/ atau
- e. Pencabutan izin.

Penulis melihat ditetapkannya Peraturan Bupati Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 tersebut, adanya kekosongan hukum berupa Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir yang merupakan produk dari fungsi legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir, harusnya produk hukum yang mengatur mengenai sanksi sebagaimana yang diatur Peraturan Bupati Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 tersebut berupa produk hukum Peraturan Daerah sebagai bagian dari penguatan fungsi legislasi terhadap penanggulangan COVID-19, sebab ketentuan produk hukum peraturan perundang-undangan selain undang-undang yang mendapatkan persetujuan dari rakyat melalui wakilnya di DPR ialah Peraturan Daerah yang mendapatkan persetujuan wakilnya di DPRD

²⁴ Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir pada tanggal 2 Desember 2020 pukul 17.00 wib

²⁵ Peraturan Bupati Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Indragiri Hilir, Pasal 9

²⁶ Peraturan Bupati Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 Di Kabupaten Indragiri Hilir, Pasal 10

KESIMPULAN

DPRD sebagai lembaga wakil rakyat mempunyai tiga fungsi, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.²⁷ Fungsi legislasi ialah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membentuk Peraturan Daerah (perda) yang telah mendapatkan persetujuan bersama kepala daerah. Fungsi anggaran ialah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk membahas dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dengan persetujuan bersama kepala daerah sedangkan fungsi pengawasan adalah salah satu fungsi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk pengelolaan APBD yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Penguatan fungsi legislasi DPRD terhadap penanggulangan dapat dilaksanakan dengan membentuk peraturan daerah, namun di Kabupaten Indragiri Hilir fungsi legislasi DPRD kabupaten Indragiri Hilir tidak berjalan sebagaimana mestinya hal ini akhirnya Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Di Kabupaten Indragiri Hilir. Hal ini karena adanya kekosongan hukum berupa Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir yang merupakan produk dari fungsi legislasi DPRD Kabupaten Indragiri Hilir.

DAFTAR PUSTAKA

Dasril Rajab, *Hukum Tata Negara, Rineka Cipta*, Jakarta 2005

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta 2014

Jimly Asshiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007

Innu kencana, *Memahami Pemerintahan Daerah, Rajawali press*, Jakarta, 2008

Indra Muckhlis Adnan Dkk *Panduan dan Pedoman Penulisan Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri, Tembilahan, 2012

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan undang-undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 “Pemerintahan Daerah

²⁷ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Kejarantinaan Kesehatan

Peraturan Bupati Indragiri Hilir Nomor 50 Tahun 2020 Tentang Penerapan Displin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Di Kabupaten Indragiri Hilir

Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK. 01.07/MENKES/382/2020, Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat dan Pasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19)