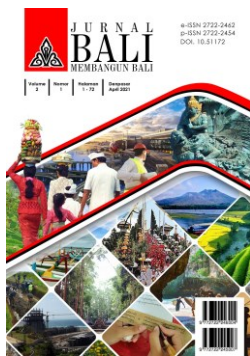




## Optimalisasi Peran Pecalang sebagai Representasi Desa Adat dalam Menunjang Percepatan Pencegahan Covid-19 di Provinsi Bali

Desak Ayu Putu Suciati  
Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali  
Email : [desaksuciati@gmail.com](mailto:desaksuciati@gmail.com)



### Sejarah Artikel

Diterima pada  
23 Februari 2021

Direvisi pada  
25 Februari 2021

Disetujui pada  
27 Maret 2021

### Abstrak

**Tujuan:** Tujuan studi ini adalah merancang wujud optimalisasi peran pecalang dalam membantu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Tim Gugus Tugas Pencegahan Pandemi Covid-19.

**Metode penelitian:** Studi ini berbentuk deskriptif-kualitatif yang lebih banyak menggunakan dan mengumpulkan informasi dengan cara mendalami setiap fenomena sosial yang terjadi.

**Hasil dan pembahasan:** pembagian kewenangan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali dalam upaya pencegahan pandemi Covid-19 mengalami banyak hambatan.

**Implikasi:** Diperlukan optimalisasi peran pecalang dalam membantu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Tim Gugus Tugas Pencegahan Pandemi Covid-19.

**Kata Kunci:** Covid-19, Provinsi Bali, Satpol PP, pecalang

### Abstract

**Purpose:** The purpose of this study is to design a form of optimizing the role of the pecalang in helping to organize common order and public order organized by the Covid-19 Pandemic Prevention Task Force Team.

**Research method:** This study is descriptive-qualitative writing which uses and collects more information by exploring every social phenomenon that occurs.

**Results and discussion:** The division of authority for the administration of common order and public order held by the Bali Provincial Civil Service Police Unit in an effort to prevent the Covid-19 pandemic experienced many obstacles.

**Implication:** It is necessary to optimize the role of the pecalang in helping to organize common order and public order organized by the Covid-19 Pandemic Prevention Task Force Team.

**Keywords:** Covid-19, Bali Province, Satpol PP, pecalang

## PENDAHULUAN

Penyebaran Covid-19 di Provinsi Bali sangat dirasakan dampaknya oleh seluruh masyarakat Bali di mana penyebarannya dimulai dari awal triwulan ke-2 tahun 2020 hingga akhir 2020 belum juga dapat dituntaskan penanganannya. Dari awal pandemi mewabah di Provinsi Bali setiap bulannya terdapat fluktuasi dan terakhir pada saat tulisan ini dibuat (1 Januari 2021) dan berdasarkan data yang diperoleh dari [diskesbaliprov.go.id](http://diskesbaliprov.go.id) terdapat 17.846 orang terkonfirmasi positif, yang telah sembuh sebanyak 16.233 orang(90,96%), masih dalam masa perawatan sebanyak 1.089 orang

(6,1%) dan 524 orang (2,94%) dinyatakan meninggal karena Covid-19 (sumber:diskesbaliprov.go.id, tanggal 1 Januari 2021). Data tersebut menunjukkan bahwa wabah Covid-19 ini begitu berbahaya bagi masyarakat. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali dalam pencegahan dan pengendalian penyebaran Covid-19 dimaksud.

Berbagai kebijakan telah ditetapkan Pemerintah untuk merespons penyebaran wabah Covid-19 ini, pada awal pandemi Covid-19 masuk ke Indonesia Presiden RI Joko Widodo mengeluarkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) sebagai bencana nasional. Keputusan Presiden ini diberlakukan sejak tanggal 13 April 2020. Setiap Kementerian dibebankan tugas untuk bahu membahu menghadapi pandemi ini. Selain itu melalui Kepres ini dibentuk juga Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 melalui melalui kolaborasi dari berbagai kementerian termasuk juga pemerintah daerah di dalamnya sebagai unsur dari Kementerian Dalam Negeri. Dengan perintah pembentukan Gugus Tugas dimaksud Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota terlibat di dalamnya, dan atribusi kewenangan untuk memimpin gugus tugas dimasing-masing wilayah diberikan kepada Gubernur, Bupati/Walikota (Kepala Daerah) sebagai pimpinan gugus tugas.

Respons cepat dari pemerintah pusat hingga ke pemerintah daerah untuk percepatan penanganan ini, melahirkan sebuah sistem penanganan bencana terpadu. Detetapkannya Keputusan Gubernur Bali No.273/04-G/HK/2020 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di Provinsi Bali dan Keputusan Gubernur Bali No.441/04-G/HK/2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Covid-19 di Provinsi Bali merupakan kebijakan strategis yang terintegrasi sesuai visi pembangunan “Nangun Sat Kerthi Loka Bali “ melalui Pola Pembangunan Berencana Menuju Bali Era Baru, Dalam Satu Kesatuan Wilayah, Satu Pulau, Satu Wilayah Dan Satu Tata Kelola. Dimulai dari pencegahan penyebaran virus, penanganan pasien terkonvirmasi Covid-19, pembatasan kegiatan masyarakat, hingga memberikan perlindungan bagi pekerja Indonesia yang bekerja di Luar Negeri dipanggil untuk pulang kembali ke Indonesia, untuk memberikan perlindungan maksimal terhadap segenap warga negara. Namun kebijakan pemerintah ini sayangnya ditanggapi beragam oleh masyarakat, ada masyarakat yang patuh, ada masyarakat yang meragukan kebijakan pemerintah hingga masyarakat yang membandel tidak mematuhi anjuran pemerintah. Perbedaan pandangan ini diakibatkan oleh simpang siur informasi pada awal pandemi di Indonesia, karena banyaknya berita hoak juga memperkeruh suasana kondisi pada awal pandemi. Permasalahan tersebutlah yang menjadi penyebab percepatan penanganan Covid-19 menjadi

terhambat dan masyarakat yang terkonfirmasi covid -19 masih terus bertambah hingga saat ini. Hingga awal Januari 2021 ini, pekerjaan tim gugus tugas percepatan penanganan Covid-19 ini belum selesai. Pembinaan disetiap sisi, baik dari persepektif kebijakan publik hingga kepada kesiaptan aparatur tim gugus tugas terus dilakukan. Bergabungnya unsur TNI dan Polri sebagai anggota gugus tugas sangat berarti bagi Tim Gugus Tugas. Pengawasan terhadap penerapan protokol kesehatan dimasyarakat terus diperketat, seperti halnya Penegakan Peraturan Gubernur Nomor 46 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 Dalam Tatanan Kehidupan Era Baru, sampai saat ini masih dilaksanakan.

Pola penanganan covid -19 di Bali juga melibatkan peran serta komunitas masyarakat adat. Masyarakat adat yang berada dibawah naungan Desa Adat memiliki hubungan historis yang kuat, dimana masyarakat cenderung lebih disiplin jika adat yang memerintahkan/mengeluarkan himbauan. Fakta ini secara strategis dipahami dan disadari oleh Pemerintah Provinsi Bali dengan melibatkan Dinas Pemajuan Adat yang baru terbentuk di awal tahun 2020 dan bersinergi dengan Majelis Desa Adat (MDA), maka dengan itu Gubernur Bali Wayan Koster dan Majelis Desa Adat Provinsi Bali menyepakati dan mengeluarkan Keputusan Bersama Gubernur Bali dan Majelis Desa Adat. Keputusan Bersama Nomor: 472/1571/TPDA/DPMA dan Nomor:05/SK/MDA-Provinsi Bali/III/2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong Pencegahan Covid-19 berbasis Desa Adat di Bali. Karena secara sosiologi Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang dibatasi pada wilayah dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan landasan yang kuat bagi desa dalam upaya berperan pada Tim Gugus Tugas Gotong Royong yang dibentuk Gubernur Bali melalui Keputusan Bersama dengan MDA.

Besarnya potensi desa adat ini berdasar pada data dimana di Bali terdapat dua jenis desa yaitu desa dinas (desa administratif) dan desa pekraman (desa adat). Jumlah Desa dinas/kelurahan di Bali sebanyak 671 desa, sedangkan desa pekraman (desa adat) berjumlah 1.493 desa adat (sumber: Nangun Sath Kerthi Loka Bali 2020). Dari data tersebut betapa besar potensi sumber daya yang bisa digerakkan untuk dapat membantu mempercepat pencegahan penularan covid -19 di Bali. Sebelumnya pada tahun 2019 Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah Nomor:4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, dimana pada Ps1.1 angka (8) Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun, dalam ikatan tempat suci (kahyangan tiga atau

kahyangan desa), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dari ketentuan tersebut tersirat betapa bergantungnya masyarakat Bali dengan pola kehidupan adatnya, sehingga masyarakat Bali cenderung lebih disiplin apabila sebuah kebijakan itu memiliki sebuah kebijakan sangsi adat.

Masyarakat Bali dalam hal ini komunitas adat memiliki simbol pengaman adat/polisi adat. Dalam Peraturan Daerah No.4 Tahun 2019 tentang Desa Adat disebutkan pada Pasal 1 angka (20) dinyatakan bahwa Pecalang Desa Adat atau Jaga Bhaya Bali yang dibentuk oleh Desa Adat mempunyai tugas untuk menjaga keamanan dan ketertiban wilayah di wewidangan desa adat setempat. Pada ketentuan ini dapat diketahui bahwa dalam menjalankan awig-awig, perarem atau peraturan adat ditugaskan kepada pecalang sebagai garda terdepan untuk dapat melaksanakan fungsi ketentraman dan ketertiban dimasyarakat.

Dengan pola kerja Tim Gugus Tugas Provinsi Bali yang melibatkan unsur masyarakat terbawah yakni desa adat tentu tidak dipungkiri kontribusi dan peran serta pecalang sangatlah vital. Dimana pihak desa adat setelah dikeluarkannya Keputusan Bersama Gubernur dan MDA ini mulai menerapkan aturan protokol kesehatan yang ketat yang ada diwilayahnya. Instrumen Yoana/Sekeha Truna Truni (STT) beserta Pecalang ditugaskan untuk mensosialisasikan Peraturan Protokol Kesehatan di Wilayah Desa Adat. Inprastruktur protokol kesehatan seperti tempat cuci tangan, hand zanitaiser dan ketentuan pembatasan jarak pada tempat pelayanan publik di desa juga dipersiapkan oleh pihak desa adat. Di akhir pecalang ditugaskan untuk menjaga kepatuhan masyarakat dalam menjalankan protokol kesehatan. Pola magement bencana yang diterapkan dalam penanganan Covid-19 oleh Pemerintah Provinsi Bali ini dipandang berhasil hingga pada bulan Mei 2020 Presiden RI menginginkan Bali menjadi percontohan daerah lain di Indonesia dalam penanganan Covid-19 di Indonesia (Sumber: baliprov.go.id, 11 Mei 2020).

Berdasarkan kondisi dan pola penanganan Covid-19 selama tahun 2020 seharusnya dapat menjadi bahan evaluasi dalam penanganan bencana dimasa depan. Peran dan fungsi pecalang atau jaga baya diharapkan dapat lebih maksimal dimasa yang akan. Diperlukan instrumen peraturan perundangan untuk memperkuat landasan bagi Pemerintah Provinsi Bali untuk mewujudkan sinergitas pemerintah dengan unsur masyarakat adat. Kondisi harmonis tersebut juga dapat membantu percepatan program – program Pemerintah Provinsi Bali dalam bidang ketentraman dan ketertiban ditingkat masyarakat terbawah. Selama ini fungsi menjaga ketentraman dan ketertiban umum oleh pemerintah daerah dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja. Tugas dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja adalah untuk menegakan Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah, Menyelenggarakan Ketertiban Umum Dan

Ketenraman Masyarakat serta Perlindungan Masyarakat adalah Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali sebagai salah satu koordinator dalam bidang keamanan, selama ini merasa sangat terbantu dengan keterlibatan pecalang dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Harmonisasi kewenangan antara unsur pemerintah dalam hal ini Satpol PP dengan pecalang dapat berjalan dengan baik dan saling melengkapi satu sama lain.

Meskipun sudah dilakukan sejumlah studi bertopik Covid-19 (Corona) di Bali seperti Juniartini et al (2020), Permana (2020), Setiawan (2020), dan Yasa (2020) dengan permasalahan utama yang kurang berhubungan dengan topik tulisan ini, tetap menarik untuk dapat dibahas dalam sebuah tulisan untuk memformulasikan pola manajemen bencana (disaster management) yang terintegrasi dalam konsep One Island One Management. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas pada bagian selanjutnya dapat dibuat rumusan masalah (1) Bagaimanakah pembagian kewenangan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali dalam upaya pencegahan pandemi Covid-19? (2) Bagaimanakah wujud optimalisasi peran pecalang dalam membantu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Tim Gugus Tugas Pencegahan Pandemi Covid-19?

Tujuan umum yang ingin dicapai dalam tulisan ini adalah untuk memformulasikan pola manajemen bencana (Disaster management) yang terintegrasi dalam konsep One Island One Management. Adapun tujuan khusus dalam penulisan ini dapat dijabarkan sebagai berikut. (1) Untuk dapat mengidentifikasi pembagian Kewenangan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat yang diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali dalam upaya pencegahan Pandemi Covid-19. (2) Untuk dapat merancang wujud optimalisasi peran pecalang dalam membantu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Tim Gugus Tugas Pencegahan Pandemi Covid-19.

## METODE PENELITIAN

Penulisan ini adalah tulisan deskriptif-kualitatif, yang lebih banyak menggunakan dan mengumpulkan informasi dengan cara mendalami setiap fenomena sosial yang terjadi. Bogdan dan Taylor dalam Moleong (1994) mengemukakan, metode kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata, baik tertulis atau lisan dari orang-orang yang diwawancarai. Strauss dan Juliet Corbin (2003:6) menegaskan, penelitian kualitatif bisa dilakukan oleh peneliti dibidang ilmu sosial dan perilaku. Selain itu juga bisa dilakukan dalam penelitian dibidang masalah

yang terkait dengan perilaku dan peranan manusia. Jenis penelitian ini dapat digunakan untuk meneliti organisasi, kelompok dan individu.

Mengacu pada pendapat tersebut, maka kondisi yang dapat diamati dalam penelitian ini antara lain adalah dapat mengidentifikasi pembagian kewenangan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali dalam upaya pencegahan Pandemi Covid-19 dan merancang wujud optimalisasi peran pekalang dalam membantu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Tim Gugus Tugas pencegahan Pandemi Covid-19.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Pembagian Kewenangan Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat**

Pembangunan di bidang urusan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Provinsi Bali dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali dengan melaksanakan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Menyenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta memberikan perlindungan kepada masyarakat. Seiring dengan kemajuan teknologi dan perkembangan yang sangat dinamis di era globalisasi dewasa ini sejumlah permasalahan, tantangan dan ancaman juga semakin kompleks. Keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali sangat strategis dan memegang peranan penting dalam upaya menumbuh kembangkan kepatuhan masyarakat terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah karena pada akhirnya berdampak pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai penunjang suksesnya otonomi daerah (Satpol PP Bali, 2015;18)

Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali. Secara hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur keberadaan Satuan Polisi Pamong Praja adalah tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, dalam pasal 12 ayat (1) huruf (e) dinyatakan Ketentraman, Ketertiban Umum, Dan Perlindungan Masyarakat Merupakan Urusan Konkuren Yang Mejadi Urusan Wajib Dan Bersifat Pelayanan Dasar. Dan pada pasal 255 Ayat (1) dinyatakan bahwa Satpol PP dibentuk untuk Menegakkan Perda & Perkada, Menyenggarakan Tibum & Tranmas Serta Perlindungan Masyarakat. Dan selanjutnya dipertegas lagi lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja dan Peraturan Gubernur Bali Bali Nomor: 58 Tahun 2019 tentang Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali; dinyatakan bahwa Tugas Pokok Satuan Polisi Pamong Praja adalah melaksanakan

penegakan peraturan daerah/peraturan kepala daerah, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat ; yang dipimpin oleh seorang Kepala Satuan dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Setiap perbuatan pemerintah harus bertumpu pada suatu kewenangan yang sah, tanpa adanya kewenangan yang sah pejabat atau badan usaha negara dalam hal ini tidak akan dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah (Lutfi Effendi, 2004, hal. 77). Posisi landasan peraturan dalam setiap pemberian kewenangan kepada institusi pemerintah fungsinya adalah sebagai pembatas ruang lingkup kewenangan. Pembatasan kewenangan ini penting agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan atau kesewenangan.

Kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence bevoegdheid*), wewenang berasal dari kata wenang yang menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia wenang (wewenang) diartikan sebagai hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu), sedangkan kewenangan juga diartikan sama. Dalam bukunya Ridwan HR dalam buku Hukum Administrasi Negara, H.D Stout mengatakan: “....*bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden doorpubliekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer...*” Pengertian kewenangan menurut Ridwan H.R. adalah kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang, adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu ataupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat, seperti urusan-urusan pemerintahan (H.D Stout, 1994, hal. 28). Jika dikaitkan dengan kewenangan yang dimiliki Satpol PP Provinsi Bali, dapat terlihat bahwa Satpol PP Provinsi Bali merupakan institusi yang ditugaskan oleh Undang-undang sebagai wujud pelaksanaan kewenangan pemerintah dalam menegakkan Perda/Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.

Ditetapkannya Keputusan Gubernur Bali No.273/04-G/HK/2020 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di Provinsi Bali menempatkan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali sebagai Koordinator Satuan Tugas Bidang Pengamanan yang berfungsi melakukan percepatan pencegahan dan penanganan Covid-19 melalui sinergi antar instansi pemerintah, badan usaha, akademisi dan masyarakat, dan bertugas merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi, kegiatan serta aksi pencegahan dan penanganan Covid-19. Selanjutnya Gubernur Bali menerbitkan Keputusan Gubernur Bali No.441/04-G/HK/2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Covid-19 di

Provinsi Bali juga menempatkan Satuan Polisi Pamong Praja sebagai Koordinator Bidang Penegakan Hukum dan Pendisiplinan yang salah satu tugasnya adalah melakukan penegakan hukum protokol kesehatan baik secara yustisi maupun non yustisi bagi pelanggar protokol kesehatan dan mengkompilasi hasil pendataan yang dilakukan Satgas Kabupaten/Kota terkait warga pendatang/pemudik, warga rentan, warga sakit/pendatang sakit, warga dalam karantina/isolasi, dan petugas/relawan yang melayani karantina/isolasi dan melaporkan setiap hal ke Posko Satgas Provinsi termasuk ketika tidak terjadi perubahan, dan lainnya.

Seiring perjalanan waktu, berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Bali untuk mengendalikan dan mencegah penularan Covid-19, karena dirasa beberapa instrumen peraturan yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi Bali belum juga optimal, karena belum tampak terjadi penurunan yang signifikan terhadap warga yang terpapar Covid-19, maka Gubernur akhirnya menetapkan Peraturan Gubernur No. 46 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 dalam Tatanan Kehidupan Era Baru sekaligus menjadi tanggung jawab Satpol PP Provinsi Bali untuk mengawalinya melalui penegakan hukum.

Penegakan Hukum disebut dalam bahasa Inggris yaitu Law Enforcement. Mengenai pengertian dari penegakan hukum menunjuk pada batasan pengertian dari para sarjana. Identifikasi terhadap istilah atau pengertian itu sendiri memang diakui tidak mudah. Karena dari sudut pandang antara para sarjana terdapat perbedaan, namun intinya tetap sama untuk mencari definisi atau pengertian dari penegakan hukum sebagai suatu langkah untuk mendapatkan unsur-unsur dari penegakan hukum itu sendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie, Pada pokoknya penegakan hukum merupakan upaya yang secara bersengaja dilakukan untuk mewujudkan cita-cita hukum dalam rangka menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Jimly Asshiddiqie, 1998, hal. 93).

Dari hal tersebut dapat terlihat bahwa proses penegakan Peraturan Gubernur No. 46 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 dalam Tatanan Kehidupan Era Baru, diharapkan dapat menciptakan kondisi dimasyarakat yang sesuai dengan nilai ketertiban dan nilai ketenteraman, dengan tujuan menghambat proses penularan Covid-19 di Bali. Penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman penting dilakukan sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut secara lebih konkrit terjadi dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau



kebolehan. Nilai ketertiban dalam hal ini masyarakat terikat untuk melaksanakan protokol kesehatan, sedangkan pada nilai ketentraman masyarakat merasa lebih nyaman dan bebas beraktifitas karena tahu atau merasa lingkungannya aman dan higienis untuk mereka berkatifitas.

#### Tantangan Pelaksanaan Kewenangan Tugas Pol PP sebagai Koordinator Gugus Tugas Bidang Keamanan

Dalam pelaksanaan penegakan Peraturan Gubernur No. 46 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 dalam Tatanan Kehidupan Era Baru, selama ini memang dapat dilaksanakan dengan baik oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali bersama dengan Tim gabungan dari TNI dan Polri, namun tidak dapat dipungkiri masih mengalami banyak kendala dilapangan antara lain kurangnya SDM khususnya anggota Satpol PP, dengan ruang lingkup wilayah penegakan yang terbatas. Diluar hal tersebut juga terjadi permasalahan dalam hal koordinasi dengan Satpol PP Kabupaten/Kota. Karena setelah era otonomi daerah Satpol PP di tingkat Kabupaten/kota tidak berada dalam satu garis komando dengan Satpol PP Provinsi. Jadi dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat umumnya dan termasuk dalam penanganan covid -19 khususnya masih bersifat parsial sesuai kebijakan kepala daerahnya masing-masing. Padahal diperlukan adanya kolaborasi yang terintegrasi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dibawahnya.

Melihat hal tersebut Pemerintah Provinsi Bali melakukan antisipasi cepat dan tepat dengan menetapkan Satuan Gugus Tugas yang baru yakni Satuan Gugus Tugas Gotong Royong melalui Keputusan Bersama Gubernur Bali dan Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali tentang Pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong Pencegahan Covid-19 Berbasis Desa Adat di Bali. Keputusan Bersama dengan Nomor 472/1571/PPDA/DPMA dan Nomor 05/SK/MDA-Prov Bali/III/2020 ini ditetapkan tanggal 28 Maret 2020, ditandatangani Gubernur Bali Wayan Koster dan Majelis Agung MDA Provinsi Bali, Ida Panglingsir Agung Putra Sukahet. Dalam Satgas Gotong Royong Pencegahan Covid-19 Berbasis Desa Adat yang baru dibentuk ini, 1.495 desa adat di Bali yang tersebar di 9 kabupaten/kota se-Bali akan terlibat penuh membantu pemerintah daerah menanggulangi dan mencegah penyebaran virus Corona (Yoga Satrya, hal. 58, 2020).

#### **Optimalisasi Peran Pecalang dalam Membantu Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat**

Pembentukan Dinas Pemajuan Masyarakat Adat (PMA) tahun 2019 bertujuan untuk dapat menata kehidupan masyarakat di Bali sesuai dengan warisan nilai-nilai kearifan leluhur, dengan kehidupan bergama dan beradat istiadat sesuai dengan yang telah berjalan harmonis selama ini di Bali. Pembentukan Dinas PMA merupakan tindak lanjut dari Perda No. 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat.

Selama ini desa adat telah berkembang secara turun temurun, dan memiliki hal atas asal usul, kemudian hak tradisional, serta hak otonom untuk dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Di Bali desa adat sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum, hidup berdasarkan falsafah Tri Hita Karana yang bersumber dari kearifan lokal Sat Kerthi Loka Bali, hal ini tidak dapat dipungkiri karena desa adat yang ada di Bali dijiwai oleh ajaran Agama Hindu dan nilai-nilai luhur leluhur yang sangat besar perannya dalam pembangunan masyarakat Bali.

Secara teori hubungan hukum adat dengan hukum agama sangat erat kaitannya, pandangan dari Van Den Berg dalam teori *Recetio In Complexu* disebutkan bahwa sangat sulit membedakan mana yang hukum adat mana yang hukum agama, karena hukum adat yang dianut oleh masyarakat adat didasari oleh hukum agama yang dipeluk oleh adat itu sendiri. Selain Dinas PMA secara struktural desa adat juga terorganisir dalam sebuah Majelis Desa Adat yang berfungsi sebagai wadah untuk mempersatukan (*Pasikian*) Desa Adat di Tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan secara berjenjang yang memiliki tugas dan kewenangan dibidang pengamalan adat istiadat yang bersumber dari Agama Hindu serta kearifan lokal dan berfungsi memberikan nasehat, pertimbangan, pembinaan, kearifan lokal, hukum adat dan ekonomi adat. Dengan bergabungnya desa adat di Bali dibawah majelis desa adat diharapkan dapat menjaga eksistensi masyarakat adat secara komunal sehingga tidak lagi termarginalkan dalam pemetaan pembangunan didaerah.

Dalam negara hukum, sistem hukumnya harus tersusun dalam tata norma hukum secara hirarkis dan tidak boleh saling bertentangan diantara norma-norma hukumnya baik secara vertikal maupun horizontal. Sehingga jika terjadi konflik antar norma-norma tersebut maka akan tunduk pada norma-norma logisnya, yakni norma-norma dasar yang ada dalam konstitusi. Lawrence M. Friedman juga menyatakan bahwa, "*A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance, and culture interest*" (Lawrence M. Friedman, 1975, hal. 10), disana diharapkan sistem hukum sebagai sebuah landasan yang mendasari kewenangan desa adat tidak menjadi bumerang bagi eksistensinya dikemudian hari.

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan

urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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. Yang dimaksud dengan pemerintah daerah menurut Pasal 1 angka 3 adalah Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturendelandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut mempunyai kedudukan dan masyarakat asli dapat dianggap sebagai daerah yang mempunyai keistimewaan di daerah tersebut. Dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Desa adat sebagai wilayah terbawah di Provinsi Bali yang juga sekaligus sebagai kewenangan otonom pemerintah provinsi Bali melalui Perda No. 4 Tahun 2019 tentang Desa akan menjadi landasan yuridis yang kuat untuk menunjang pola koordinasi antara provinsi dengan desa. Jika dikaitkan dengan kondisi penanganan pandemi Covid-19 di Provinsi Bali, dimana Pemerintah Provinsi melalui Satgas Gugus Tugas merasa sangat kewalahan, sehingga langkah Gubernur Bali dalam melibatkan unsur Desa Adat berkolaborasi dalam Tim Satgas Gugus Tugas Gotong Royong sangatlah tepat melalui Keputusan Bersama Nomor: 472/1571/TPDA/DPMA dan Nomor:05/SK/MDA-Provinsi Bali/III/2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong Pencegahan Covid-19 berbasis Desa Adat di Bali.

Dalam Perda No. 4 tahun 2019 Tentang Desa Adat, dalam organisasi Desa Adat terdapat sebuah Struktur Pola Pengamanan terintegrasi yang sudah turun temurun eksistensinya dalam menjaga keamanan dan ketertiban diwewidangan desa adat yang dilaksanakan oleh Pecalang. Pecalang ini secara khusus dijelaskan pada Pasal 1 angka (20) Peraturan Daerah No.4 Tahun 2019 tentang Desa Adat yang berbunyi; "Pecalang Desa Adat atau *Jaga Bhaya* yang dibentuk oleh Desa Adat yang mempunyai tugas untuk menjaga keamanan dan ketertiban wilayah di *wewidangan* desa adat setempat"

Secara genetik kewenangan dari pecalang ini sangat identik dengan tugas dan kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja. Dimana kedua organ ini memiliki tugas dan fungsi yang sama yaitu menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Secara struktur hukum juga identik dimana pecalang dan Satuan Polisi Pamong Praja sama-sama berfungsi juga sebagai penegak peraturan, jika pecalang menegakkan peraturan desa (awig/perarem) sedangkan Satuan Polisi Pamong Praja memiliki tugas dan fungsi untuk menegakan Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah.

Kolaborasi dan pola harmonisasi kewenangan yang telah terlaksana pada Tim Satgas Gotong Royong Penanganan Covid -19 ini menjadikan sebuah skema penanganan bencana yang solid. Whole of Government diperlukan untuk mendorong kolaborasi yang lebih terstruktur antar-instansi dan jenjang pemerintahan agar dapat mempercepat proses pencegahan penularan Covid-19 di Bali *“An approach that integrates the collaborative efforts of the departments and agencies of a government to achieve unity of effort toward a shared goal. Also known as interagency approach. The terms unity of effort and unity of purpose are sometimes used to describe cooperation among all actors, government and otherwise”* (Whole-of-government approach, Glossary of Terms for Conflict Management and Peacebuilding). Dalam pengertian USIP, WoG ditekankan pada pengintegrasian upaya-upaya kementerian atau lembaga pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuan bersama. WoG juga dipandang sebagai bentuk kerjasama antara seluruh aktor, pemerintah, dan sebaliknya.

*Whole of government denotes public service agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated government response to particular issues. Approaches can be formal and informal. They can focus on policy development, program management and service delivery’* (APSC). *Whole of Government* menunjukkan badan layanan umum bekerja melintasi batas-batas portofolio untuk mencapai tujuan bersama dan respons pemerintah yang terintegrasi untuk isu-isu tertentu. Pendekatan dapat formal dan informal. Mereka dapat fokus pada pengembangan kebijakan, manajemen program dan pelayanan.

Idealnya konsep WoG ini dapat diterapkan dalam pengembangan pola penanggulangan bencana dalam hal ini Penanggulangan Covid-19 di Bali. Satgas Gugus Tugas Provinsi Bali dalam upayanya mendorong percepatan penanganan Covid-19 di Provinsi Bali dapat menggunakan pola kerjasama dan kolaborasi baik secara vertikal maupun horisontal demi tuntasnya misi tim gugus tugas penanganan Covid-19 Provinsi Bali.

## SIMPULAN

Pembagian kewenangan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali dalam upaya pencegahan Pandemi Covid-19 masih mengalami banyak hambatan. Sehingga diperlukan adanya distribusi pelaksanaan tugas dan kewenangan dalam bidang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat kepada unsur Pecalang sebagai Representasi Masyarakat Adat di Provinsi Bali.

Optimalisasi peran pecalang dalam membantu penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang diselenggarakan oleh Tim Gugus Tugas Pencegahan Pandemi Covid-19 sangat diperlukan. Kedepan pecalang diharapkan mampu memberikan pembantuan tugas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat di tingkat desa, serta diperlukan adanya instrumen peraturan yang dapat digunakan sebagai dasar hukum atas peran tersebut.

#### DAFTAR PUSTAKA

- H.D Stout, 1994, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. TjeenkWillink, Zwolle.
- Jimly Asshiddiqie, 1998, *Agenda pembangunan hukum Nasional di Globalisasi*, Cetakan 1, Balai Pustaka, Jakarta.
- Juniartini, Ni Luh Putu; Juniarta, I Wayan; Setiawan, I Nyoman Anom Fajaraditya. 2020. The Distribution Process of the Housing Stimulant Grants Program (BSPS) during COVID-19 Pandemic Situation in Muncan Village, Karangasem Regency. Dikutip dari: <http://ejournal.baliprov.go.id/index.php/jbmb/article/view/110>.
- Keputusan Bersama Gubernur Bali dan Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali.
- Keputusan Gubernur Bali No.273/04-G/HK/2020 tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di Provinsi Bali.
- Keputusan Gubernur Bali No.441/04-G/HK/2020 tentang Pembentukan Satgas Penanganan Covid-19 di Provinsi Bali.
- Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan bencana Non-Alam Penyebaran Corova Virus Disease 2019 (Covid-19).
- Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System; A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York.
- Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-pokok hukum administrasi*, Banyumedia Publishing, Malang)
- Nomor 472/1571/PPDA/DPMA dan Nomor 05/SK/MDA-Prov Bali/III/2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong Pencegahan Covid-19 Berbasis Desa Adat di Bali.
- Peraturan Daerah No.4 Tahun 2019 tentang Desa Adat.

Peraturan Gubernur Bali Nomor: 58 Tahun 2019 tentang Kedudukan Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Bali.

Peraturan Gubernur Nomor 46 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 dalam Tatanan Kehidupan Era Baru.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2018 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Permana, I Putu Hendika. 2020. Analisis Media Online sebagai Sumber Informasi Wisatawan Australia dalam Mendapatkan Informasi Virus Corona di Bali. *Jurnal Bali Membangun Bali*, Volume 1, Nomor 2, Agustus. Dikutip dari: <http://ejournal.baliprov.go.id/index.php/jbmb/article/view/111>.

Setiawan, INAF; Juniartini, NLP, 2020. Community Motivation and Enthusiasm for the Development of Muncan Village in the Housing Stimulant Grants Program Amid the Covid-19 Pandemic, *Indonesia Focus*, 1 (1), 1-6.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Yasa, I Gusti Wayan Murjana. 2020. Bali in the Covid-19 Pandemic: Population and Employment Dilemmas, Vol 1 No 3: *Jurnal Bali Membangun Bali*, Volume 1, Nomor 3, Desember; <http://ejournal.baliprov.go.id/index.php/jbmb/article/view/137>.

Yoga Satrya, Dkk 2020, Bali VS Covid-19. Nilacakra Denpasar.