

Lara Pandemi COVID 19

Perdebatan Penanggulangan,
kebijakan dan implikasi sosial

Sepertinya pandemi covid 19 saat ini seakan sebuah instrumen kontrol untuk mengukur seberapa kuat kapasitas dan kapabilitas kepemimpinan, seberapa tepat kebijakan yang diambil, dan seberapa besar jangkuan menghadirkan layanan Negara kepada rakyat.

Pemerintah Indonesia sangat terang benderang memilih jalan lain dalam menangani pandemi covid 19 ini. Tidak memilih lockdown sebagaimana di Negara-negara lain, juga tidak memilih abai guna menyelamatkan ekonomi masyarakat. Perdebatan pilihan kebijakan ini (policy choice) antara menyelamatkan nyawa rakyat dan menyelamatkan “perut” rakyat, tetap memiliki implikasi pada aspek social ekonomi, budaya, politik, hingga dinamika pola perilaku dan interaksi antar masyarakat. Semua orang dihadapkan pada kondisi kehidupan yang serba tidak normal, lalu mengharuskan menghadirkan kenormalan baru dengan dibebani syarat-syarat tertentu, bahkan kepasrahan baru.

Parahnya lagi, rendahnya konsistensi, defisitnya keteladanan elit di saat covid 19, liarnya isu dan opini yang berkembang di media social, kebijakan yang rentan pada sensitifitas emosi keagamaan, dan korupsi pada bansos penanggulangan Covid, semakin menyisakan kondisi antipati terhadap usaha-usaha yang dilakukan pemerintah. Pertaruhan kepercayaan (public trust) berfluktuatif seiring dengan fluktuatifnya angka-angka kecemasan dan angka-angka kesembuhan.

Buku ini menghadirkan catatan analisis dari berbagai perspektif sebagai refleksi perjalanan kehidupan manusia di abad 21. Selain itu, buku ini salah satu bagian dari narasi saksi-saksi ganasnya implikasi pandemic covid 19.



Desmond J Mahesa, Dwiyanto Indiahono, Taufik Arbain, dkk

Lara Pandemi COVID 19

Perdebatan Penanggulangan,
kebijakan dan implikasi sosial

Kata Pengantar:
Prof Agus Pramusinto, Ph.D.



Desmond J Mahesa, Dwiyanto Indiahono,
Taufik Arbain, dkk

Lara Pandemi COVID 19
Perdebatan Penanggulangan, kebijakan dan implikasi sosial

Desmond J Mahesa, Dwiyanto Indiahono,
Taufik Arbain, dkk

Lara Pandemi COVID 19

Perdebatan Penanggulangan,
kebijakan dan implikasi sosial



PUSAT STUDI
KEBIJAKAN PUBLIK
Center for Public Policy Studies

pustaka **Banua**

LARA PANDEMI COVID 19

Perdebatan Penanggulangan, kebijakan dan implikasi sosial

© Desmond J Mahesa, Dwiyanto Indiahono, Taufik Arbain, dkk 2021

All rights reserved

xiv + 282 hlm; 155 x 230 cm

Cetakan I, Agustus 2021

ISBN: 978-602-1585-15-3

Penulis :

Desmond J Mahesa, Dwiyanto Indiahono, Taufik Arbain, dkk

Lay Out & Design Sampul::

Tim Pustaka Banua

Copyright © 2021

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang.

Dilarang Memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanis termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penerbit

Diterbitkan Oleh:

Indonesian Association for Public Administration
Kalsel

Kerjasama dengan:

Pusat Studi Kebijakan Publik ULM dan Pustaka Banua

KATA PENGANTAR

Prof Agus Pramusinto, Ph.D

*Ketua Indonesian Association for Public Administration
Guru Besar Manajemen dan Kebijakan Publik Fisipol UGM
Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara*

TIDAK ada kehebohan yang melebihi Covid 19 sepanjang hidup yang saya alami. Hal ini wajar saja karena memang virus ini sudah muncul dan bertahan sejak Desember 2019 ketika pertama kali ditemukan di Wuhan, China. Sejak itu, Covid 19 sudah menyebar ke lebih dari 220 negara dengan jumlah orang terpapar mencapai 182.989.320 orang dan meninggal 3.962.988 orang (sampai dengan 30 Juni 2021). Sampai dengan hari ini, kita belum tahu kapan masalah Covid 19 ini akan berhenti dan kapan kita akan kembali hidup normal.

Dampak yang ditimbulkan oleh Covid 19 memang luar biasa. Selain merenggut nyawa dalam jumlah yang sangat dahsyat, Covid 19 juga mengganggu banyak hal: sekolah tutup, pabrik banyak berhenti beroperasi, pelayanan publik terganggu, mobilitas orang dibatasi, kegiatan ibadah diatur ketat, dan perekonomian porak-poranda. Kehidupan menjadi tidak normal, dan ketidaknormalan hidup menjadi sebuah kenormalan baru yang sudah berlangsung lebih dari 16 bulan.

Hampir semua negara mengalami kegagalan dalam menghadapi masalah ini. Negara yang maju seperti Amerika Serikat, Italy, dan Inggris mengalami kewalahan. Sangat bisa dipahami karena semua

belum memahami karakter dari virus ini. Kebijakan penanganan virus seringkali berubah sangat cepat dan terkesan tidak konsisten. Kalau kita cermati, perubahan kebijakan yang cepat sebetulnya bagian dari konsistensi kebijakan itu sendiri. Ketika pemahaman baru terhadap virus muncul maka sudah selayaknya kebijakan itu harus berubah. Selain soal karakter virus, pilihan kebijakan yang diambil akan memiliki dampak yang berbeda. Ketersediaan anggaran, kondisi sosial ekonomi masyarakat, kesiapan aparat, dan kepatuhan masyarakat adalah variabel-variabel yang harus masuk dalam permodelan kebijakan yang akan dibuat.

Di Indonesia, tidak cepatnya melakukan kebijakan tertentu di awal Covid 19 sebagaimana diharapkan sebagian orang, tidak lepas dari pemahaman pengambil kebijakan akan karakter virus tersebut. WHO berkali-kali mengumumkan informasi baru tentang apa benda ini, bagaimana benda ini menyebar dan bagaimana cara kita menyikapinya. Sebelumnya ada berbagai teori yang menjadi dasar bangsa Indonesia akan aman dari serangan Covid 19. Misalnya, teori ras yang menyatakan bahwa Covid 19 kemungkinan hanya menyerang bangsa ras kuning. Dalam banyak kasus memang ada penyakit tertentu yang hanya menyerang ras tertentu. Atau teori iklim yang menyatakan bahwa Covid 19 ini hanya akan bertahan di musim dingin (*winter*), dan akan lenyap bersamaan dengan hadirnya musim semi (*spring*), apalagi musim panas (*summer*). Teori iklim ini juga diyakini oleh orang China sebagaimana diceritakan oleh teman saya yang kebetulan sedang studi di China.

Kita memang harus berdamai dengan virus ganas ini. Hal ini bukan fatalisme dalam menghadapi masalah. Justru ini adalah semangat untuk tetap hidup dan terus tumbuh dan berkembang. Menghilangkan virus ini sangat sulit, dan yang kita perlukan adalah mengurangi penyebarannya dan memperkuat daya tahan tubuh kita. Pola hidup dengan protokol kesehatan ketat menjadi pilihan: memakai masker, mencuci tangan dengan sabun, dan menghindari

kerumunan. Ditambah lagi dengan nutrisi yang baik dan olah raga secukupnya menjadi menu baru dalam hidup kita.

Pelajaran penting selama 16 bulan ini sangat banyak. Semua hal harus berubah. Agar pelayanan publik tetap berjalan, birokrasi harus mencari alternatif layanan online, ada sebagian bekerja di rumah dan sebagian di kantor. Untuk itu perlu kompetensi yang berubah, sistem manajemen kinerja baru yang terukur, dan kemandirian kerja yang bertanggungjawab. Agar pendidikan tidak berhenti, fasilitas harus tersedia, guru harus lebih kompeten, bahan pembelajaran lain harus dibuat. Kita harus ingat bahwa ada kesenjangan digital (*digital divide*) antara Indonesia barat versus Indonesia Timur, orang kota versus orang desa, orang kaya versus orang miskin, dan orang terdidik versus non-terdidik.

Buku yang ditulis dengan judul “Lara Pandemi Covid 19” ini sangat menarik, namun meninggalkan pekerjaan rumah buat kita untuk lebih mendalami dan merancang berbagai kebijakan dan riset baru. Teman-teman di *Indonesian Association for Public Administration* (IAPA) perlu membantu pemerintah dalam merancang berbagai pelayanan publik, seperti: pendidikan yang bisa diakses semua lapisan masyarakat, pariwisata yang menarik namun aman bagi pengunjung, transportasi publik yang tidak menakutkan penyebaran virus, dan lain-lain. IAPA juga bisa merancang berbagai riset, misalnya bagaimana dampak pandemik terhadap kesenjangan pelayanan publik atau dampak pandemik terhadap partisipasi publik dalam pembangunan. Apakah pandemik ini cenderung memperlebar kesenjangan pelayanan? Apakah pandemik menciptakan elit baru dalam proses pembuatan kebijakan ketika elit lama (yang cenderung usia lebih tua) ternyata gagap teknologi dan takut terlibat secara fisik dalam proses politik?

Selamat kepada para penulis yang telah berkarya dan berkontribusi untuk negeri. Kata Pramudya: “Menulis adalah bekerja

untuk keabadian”. Kepada para pembaca: selamat membaca dan menikmati buku ini.

PENGANTAR EDITOR

BUKU ini sebenarnya dirancang karena kegelisahan atas bertebarannya gagasan dan pikiran yang berseteru dengan isu-isu terkait pandemic Covid -19. Bahwa isu pandemic tidak saja menjadi kaplingan ilmu medis, tetapi implikasi dari pandemic sebenarnya sangat berpengaruh terhadap kebijakan dan kehidupan social manusia.

Hal lain buku ini pun diilhami oleh buku yang berjudul “ Yang Terlupakan: Pandemi Influenza 1918 di Hindia Belanda yang disusun Priyanto Wibowo dkk (tahun 2009). Setidaknya buku yang ditulis para sejarawan tersebut sangat apik menggambarkan suasana pandemic H1N1 saat itu tentang kebijakan apa yang diambil oleh Pemerintah Hindia Belanda maupun reaksi masyarakat terkait pandemic terburuk sepanjang abad 20. Fakta berjatuhnya korban yang besar, kedaruratan penanganan dan pengobatan, maupun merosotnya transaksi perdagangan internasional, anggaran yang dikeluarkan Pemerintah Kolonial, dampak pada pelayanan administrasi, langkah-langkah politis hingga pada perdebatan kebijakan berhaji adalah keniscayaan sejarah yang terjadi saat itu dalam melihat suatu peristiwa termasuk respon yang diambil (lihat juga sajian Metro TV : *Haji in times of Pandemic* yang saling melemparkan siapa bertanggung jawab proses penyebarannya dan tekanan kepada Negara mana)

Tidak berbeda seperti saat ini, setiap negara mengambil langkah kebijakan guna menghadirkan dirinya dalam menjawab hajat-hajat warganya. Ada yang memilih *lockdown*, semi *lockdown* bahkan

mengambil sikap lockdown “malu-malu”, dikarenakan setiap pilihan kebijakan memiliki implikasi dan prasyarat yang harus dipenuhi, hingga kalau di Indonesia sampai pada istilah *New Normal*. Ujian kebijakan yang tepat menjadi tolak ukur sejauhmana pemimpin dan para pengambil kebijakan menuangkan gagasan dan implementatif dalam menjawab masalah yang dihadapi. Setidaknya sebagaimana Bunasim (2021) menyatakan kehadiran Negara/pemerintah berpendulum di antara tiga model yakni serba Negara, kolaborasi Negara-komunitas, dan atau serba komunitas. Hadirnya sertifikat vaksin dan sebagai “kartu sakti” di masa pandemic bermakna bahwa pemerintah telah memilih model serba-negara. Demikian pula dengan formulasi implementasi kebijakan bergeser dari *rational model*, *argumentative turn model*, dan *social learning model*.

Adalah fakta bahwa pemerintahan di dunia mengambil langkah-langkah strategis sesuai dengan kemampuan sumberdaya, anggaran, pelaksana dan bahkan tatanan kultural. Hal ini dalam rangka menyelamatkan nyawa warganya. Namun di sisi lain, bagi Negara-negara berkembang nampaknya tidak cukup hanya sekedar penyelamatan nyawa lewat kekuatan regulasi “*stay at home*”, tetapi juga menyelamatkan “perut warganya”, dengan mendorong ekonomi tetap tumbuh. Perseteruan pilihan kebijakan demikian, menjadi diskursus yang sangat meluas pada semua lini, sehingga konstruksi *debatable* inilah sampai saat ini belum pernah tuntas, apalagi dibumbui adanya “mafia-mafia” antigen, PCR, dan persediaan vaksin.

Rapuhnya keteladanan aktor-aktor pelaksana yang dipahami publik menjadi hal yang melemahkan wibawa kebijakan, belum lagi komunikasi public yang dibangun pemerintah senyatanya sudah dihantui oleh *hoax* miskomunikasi, maupun disinformasi buah dari sisa-sisa beban electoral pilpres yang belum selesai, turut serta menjadi tantangan yang dihadapi pemerintah termasuk banyak pihak yang turut dalam membantu keluar dari masalah ini. Inilah kami kira di antara hal mengapa penting pikiran- pikiran ini dibukukan.

Kumpulan tulisan pada buku ini, setidaknya meramu berbagai perspektif keilmuan dan latar belakang penulis yang diorientasikan kepada pembaca agar mendapatkan informasi yang cukup dalam satu pegangan buku. Lebih dari itu setidaknya menjadi khazanah aktifitas keilmuan yang diselenggarakan oleh *Indonesian Association for Public Administration* (IAPA) DPW Provinsi Kalimantan Selatan. Buku ini seyogyanya terbit Oktober tahun 2020, namun mengingat pengumpulan tulisan yang belum mencapai target sehingga baru tahun 2021 ini bisa diediting dan dicetak sesuai dengan harapan.

Berganda-ganda terima kasih kami haturkan kepada semua penulis dari berbagai latar belakang di Indonesia. Terima kasih yang amat sangat kepada Ketua DPP IAPA Prof. Agus Pramusinto, Ph.D yang memberikan Kata Pengantar. Terima kasih kepada Ibu Bevaola Kusumasari, Ph.D selaku Sekretaris DPP IAPA yang selalu memberikan dukungan dan semangat, kawan-kawan pengurus IAPA Se-Indonesia dan kawan-kawan Pengurus IAPA Provinsi Kalimantan Selatan.

Tak lupa terima kasih kepada Kanda Haji Desmond J Mahesa, SH, MH anggota DPR RI yang memberikan apresiasi sokongan dana atas terbitnya buku ini, serta selalu memberikan semangat atas kegiatan –kegiatan akademik dan kegiatan keberpihakan kepada kepentingan rakyat. Dan terima kasih tim pengumpulan tulisan, editing dan lainnya Saudara M Noor, Yandi, Farah, Muthahari ,Kholis. Semoga usaha-usaha keilmuan ini memberikan manfaat besar bagi kepentingan public.

Banjarmasin, Agustus 2021
Editor,

Dr Taufik Arbain, M.Si
Ketua IAPA Kalsel.

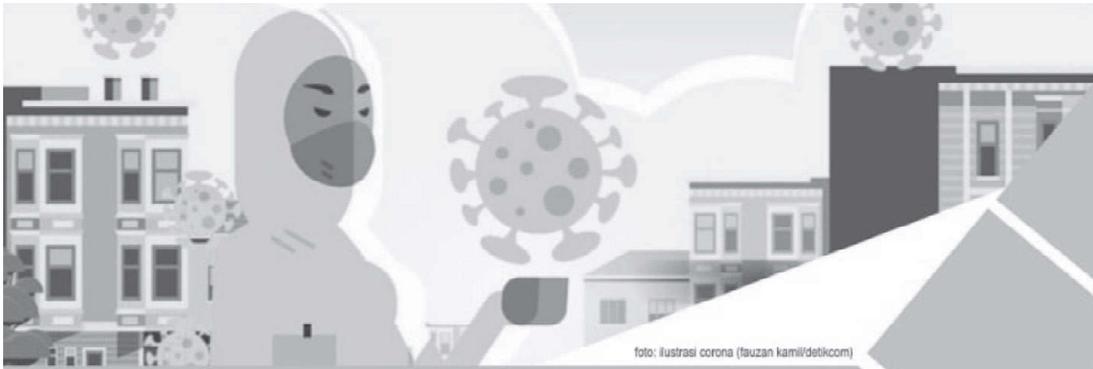


foto: ilustrasi corona (tauzan kamiidetik.com)

Call For Essay

“Covid-19, Kita dan Masa Depan Kehidupan Dunia”

DIPERPANJANG

SYARAT PENULISAN

- Topik tulisan dalam perspektif Hukum, Kebijakan Publik, Sosial Budaya, Ekonomi, Agama dan Medis.
- Panjang tulisan maksimal 5 - 7 halaman, ketik 1,5 spasi, atau 2000 kata
- Tulisan diterima paling lambat 15 Juli 2020.
- Tulisan akan diterbitkan ber-ISBN dan *dilaunching* September 2020



PUSAT
STUDI
KEBIJAKAN
PUBLIK



Banua Raya Persada

KONTAK PERSON

Muhammad Noor (0812-5526-5401)

Farah (081251320222)

Harry (082153762926)

e-mail: risetbanua20@gmail.com

desain iloex enterprise 0812 51369 456

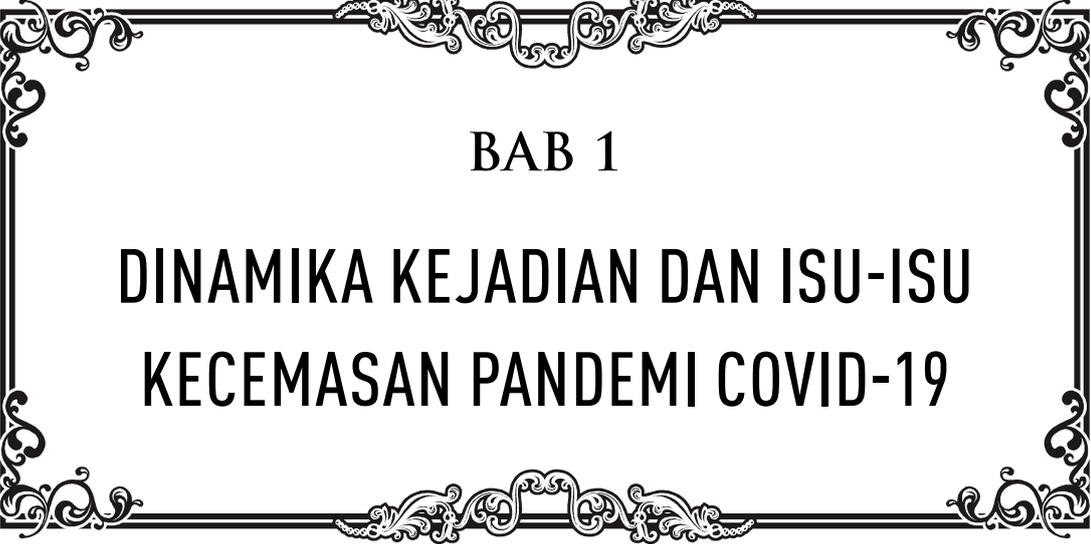
DAFTAR ISI

Kata Pengantar	
<i>Prof Agus Pramusinto, Ph.D</i>	iii
Pengantar Editor	vii
Daftar Isi	xi
BAB I:	
Dinamika Kejadian Dan Isu-Isu Kecemasan	
Pandemi Covid-19	1
☞ Mencemaskan Nasib Rakyat di Tengah Kebijakan Distancing Berskala Besar Bernuansa Darurat Sipil <i>Oleh : H. Desmond J. Mahesa, SH.MH</i>	2
☞ Pembangkangan Elit Lokal Terhadap Kebijakan Pencegahan Penularan Covid-19 dan Debat <i>Public Value</i> Dalam Implementasi Kebijakan Publik <i>Oleh Dr. Dwiyanto Indiahono, M.Si.</i>	22
☞ Covid-19 : Ujian Policy Choice <i>Oleh: Dr Taufik Arbain, M.Si</i>	31
☞ Berdansa dengan Kematian: Problema Teologi Fatalis di Era Covid-19 <i>Oleh : Ridwan Al-Makassary</i>	36
☞ Ancaman Degradasi Kebijakan <i>Oleh: Riyandi Firdaus</i>	44

☞ Covid-19 Dalam Peta Risiko Global 2020 dan Pekerjaan Rumah Indonesia <i>Oleh : Budi Kristanto</i>	49
☞ Ikhtiar Bersama Pencegahan dan Penanggulangan Wabah Covid 19 <i>Oleh : M. Fithri, S.Ag</i>	62
☞ Kepemimpinan Kritis di Masa Pandemi Covid-19 <i>Oleh : Syamsul Arifin</i>	76
☞ Meneropong Pandemi Covid-19 : <i>Historical Analysis Of Policies In Indonesia</i> <i>Oleh : Dr (Cand). Muhammad Noor, S.Sos.,M.Ap</i>	86
☞ Kebijakan Pembatasan Mobilitas Dalam Interpretasi Biner Budaya Hofstede <i>Oleh : Wini Prastuti</i>	95
☞ Ekonomi Atau Kesehatan? <i>Oleh: Hidayatullah Muttaqin</i>	105
BAB II:	
Arus Media Pandemi Covid-19 Dan Pelayanan Publik	117
☞ Co(Stu)Vid-19 dan Media Sosial <i>Oleh : Dr. Muhammad Suriani Shiddiq, S.Ag, M.Si.....</i>	118
☞ Covid 19, Megatrend dan Birokrasi 4.0 <i>Oleh : Farid Zaky Yopiannor</i>	123
☞ Kuasa Surat Edaran di Tengah Pandemi Wabah Covid-19 di Indonesia <i>Oleh : Ellisa Vikalista,</i>	128
☞ Mengkritisi Komunikasi Publik “New Normal” di Kalimantan Selatan <i>Oleh : Sri Astuty</i>	139

☞ Social Anxiety Terhadap Pemberitaan Hoax Tentang Covid-19 (Corona) <i>Oleh : Azizah Des Derivanti</i>	154
☞ Corona dan Tanggung Jawab Bersama <i>Oleh : Berry Nahdian Forqan</i>	165
☞ Kebijakan Dalam Penanggulangan Covid-19, Pemerintah Harus Bagaimana? Covid-19, Perpaduan Protokol Kesehatan dan Konstestasi Pemilihan Kepala Daerah 2020 <i>Oleh : Dini Rahmatika dan Muhammad Muthahhari</i>	183
☞ Kebijakan Pembatalan Haji di Masa Pandemi Covid-19 Tahun 2020 <i>Oleh : M. Nur Iman Ridwan, S.Sos, M.si</i>	190
☞ Covid-19: Kita dan Masa Depan Kehidupan Dunia <i>Oleh : H. Yusran Fahmi,</i>	195
☞ Covid-19: Pemerintah Dalam Komunikasi Kebijakan <i>Oleh: Heni Suparti, S.Ap.,M.Ap</i>	202
Bab III:	
Pendidikan, Keluarga dan Kemandirian Ekonomi	207
☞ Curent Issues Dalam Pembelajaran Pandemi Virus Covid -19 Sebagai Pendidikan Kontekstual IPS <i>Oleh : Dwi Atmono Dan Yustinus Kus Sukma Aji</i>	208
☞ Ketika Budaya Belajar Di Kelas Berubah Menjadi Belajar di Rumah : Cukupkah Kuota Gratis Sebagai Solusi? <i>Oleh : Nailiya Nikmah, M.Pd.</i>	226
☞ Beban Berlapis Perempuan di Masa Pandemi: Perlu “ <i>The New-Normal</i> ” Dalam Keluarga <i>Oleh : Swary Utami Dewi</i>	231

☞ Pandemi Covid-19 Sebagai Momentum Penguatan Kemandirian Ekonomi Indonesia Melalui Penjagaan Peran Strategis Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) <i>Oleh : Yulya Aryani.....</i>	238
☞ Dampak Psikologis Dari <i>Home Refinement</i> (“Di Rumah Saja”) Selama Masa Pandemi Covid-19 <i>Oleh : Hellya Agustina, S.psi, M.psi, Psikolog.....</i>	246
☞ Covid-19 Membuat Kita Jelajahi Era Edukasi 4.0 <i>Oleh: Ahmad Fuad Kholis</i>	253
☞ Apa Itu Adaptasi Kebiasaan Baru di Masa Pandemi Covid19? (Tinjauan Aspek Kesehatan) <i>Oleh: Dr. Meitria Syahadatina Noor, Dr., M.Kes</i>	259
☞ Anak Perempuan, Perkawinan, dan Pandemi Covid-19 <i>Oleh: Lena Hanifah, Ph.D</i>	267
☞ Disrupsi Corona, Alarm Alam dan Kepedulian Kita <i>Oleh: Kasman Jaya.....</i>	276



BAB 1

**DINAMIKA KEJADIAN DAN ISU-ISU
KECEMASAN PANDEMI COVID-19**

PEMBANGKANGAN ELIT LOKAL TERHADAP KEBIJAKAN PENCEGAHAN PENULARAN COVID-19 DAN DEBAT *PUBLIC VALUE* DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh Dr. Dwiyanto Indiahono, M.Si.

Dosen Kebijakan Publik Universitas Jenderal Soedirman.

“SAYA berpesan kepada masyarakat, Pak Bupati bertanggungjawab sepenuhnya untuk kegiatan pengajian, olahraga, kesenian *monggo jalan terus*. Tapi jangan lupa, protokol kesehatan harus dilaksanakan, jangan sampai tidak”, begitu ungkap Bupati X*X sebagaimana dikutip pada koran regional 18 Juni 2021 (Fahmi, 2021; Hartono, 2021). Pernyataan ini keluar dari seorang kepala daerah, yang pernyataannya itu bisa jadi dibaca kebijakan publik oleh warga. Kebijakan publik selain tinta yang tertulis di kertas kebijakan, juga dapat berarti aktivitas yang dilakukan oleh aktor pemerintah.

Pernyataan Bupati X*X tersebut memicu kontra di kalangan cendikia, terutama komunitas tenaga medis yang selama ini berjibaku di rumah sakit untuk merawat pasien Covid-19. Pernyataan Sang Bupati tersebut bukan hanya menimbulkan kegamangan di kalangan publik, tetapi menjadi disinsentif bagi implementasi 5 M untuk mencegah penularan Covid-19. Gerakan memakai masker, mencuci tangan dengan sabun di air mengalir, menjaga jarak, menghindari kerumunan, dan mengurangi mobilitas sosial seakan-akan mengalami tabrakan dengan arus yang berlawanan.

Dan arus yang berlawanan tersebut dipimpin oleh seorang kepala daerah. Padahal kebijakan mendorong warga untuk tetap di rumah merupakan gerakan pokok untuk mengurangi angka penularan Covid-19 di Indonesia (Setyawan & Lestari, 2020).

Fenomena pernyataan Bupati X*X di atas akan dijelaskan melalui dua sudut pandang: segi pembangkangan elit lokal, dan debat nilai publik pada ranah implementasi kebijakan publik.

Pembangkangan Elit terhadap Kebijakan Pencegahan Penularan Covid-19

Implementasi kebijakan publik senyatanya menuntut kepatuhan aparat pelaksana (Evans, 2020; Hudson et al., 2019; Van Meter & Van Horn, 1975). Aparat pelaksana dalam konteks ini dapat dilihat secara berjenjang. Jika kebijakan tersebut adalah kebijakan dari pusat, maka kepala daerah dan kepala dinas di bawahnya adalah aparat pelaksana. Jika kebijakan tersebut dikeluarkan oleh kepala daerah, maka kepala dinas dan staf di bawahnya adalah aparat pelaksana. Jadi jika kebijakan nasional sudah diambil maka kepala daerah tidak boleh mengambil diskresi, sebab itu akan berdampak pada soliditas pelaksanaan kebijakan tersebut secara nasional.

Aktor pelaksana meskipun ia adalah aktor elit di daerah tidak boleh melenceng dari garis kebijakan yang telah ditetapkan. Fase implementasi kebijakan adalah fase penting di mana kebijakan tersebut hanya tinggal catatan di atas kertas jika tidak mampu diimplementasikan secara baik. Demi menjaga agar kebijakan tetap berada pada rel yang tepat, maka pelaksana kebijakan tidak boleh mengambil jalan yang berbeda. Bupati X*X dalam konteks ini jelas dengan mudah dapat dikenali telah lepas dari jalur Kebijakan Nasional Pencegahan Penularan Covid-19 yang menginstruksikan agar seluruh warga tetap berada di rumah dan tidak melakukan perkumpulan, apalagi di beberapa daerah di waktu yang sama telah berjibaku melawan lonjakan angka Covid-19.

Debat Nilai Publik dalam Implementasi Kebijakan Publik

Setiap kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah pasti memuat nilai publik. Nilai publik adalah sesuatu yang dianggap mulia dan hendak dicapai oleh suatu kebijakan (Indiahono, 2017). Kebijakan pencegahan penularan Covid-19 memiliki tujuan mencapai nilai publik menjaga keselamatan, dan kesehatan warga. Setiap warga negara akan dilindungi dari tertular Covid-19 dengan menjalankan protokol kesehatan secara ketat.

Saat kebijakan disahkan, maka di saat yang sama pemerintah mendahulukan suatu nilai publik, dan dapat mengabaikan nilai publik yang lain. Misalnya ketika pemerintah mendorong program 5 M, maka pemerintah mengabaikan nilai publik yang lain misalnya kebebasan menghirup udara secara langsung, kebebasan berkumpul dan berserikat, menyampaikan aspirasi secara bersama-sama kepada pemerintah dan lain sebagainya. Jadi ketika pilihan nilai publik telah ditetapkan, maka nilai publik yang dipilih oleh pemerintah tersebut adalah nilai publik yang menjadi prioritas dan paling layak diperjuangkan pada fase implementasi.

Pada saat kebijakan telah ditetapkan, maka fase implementasi tidak boleh ada diskusi mengenai nilai publik pada kebijakan (Carey et al., 2020). Pemilihan nilai publik telah selesai pada fase formulasi kebijakan, dan ketika kebijakan diimplementasikan para implementor tidak boleh lagi berdiskusi mengenai pilihan nilai publik yang ada pada kebijakan. Aspirasi, saran, dan kritik dari aktor pelaksana dapat disampaikan pada saat evaluasi kebijakan di akhir program/kebijakan.

Bupati X*X yang ingin membuka kegiatan pengajian, olahraga, dan kesenian, serta siap bertanggungjawab sejatinya adalah upaya untuk mendiskusikan nilai publik yang ada pada kebijakan. Bupati X*X sedang berada pada sisi memberi kritik kepada kebijakan bahwa kebijakan publik seharusnya memberi kebebasan masyarakat

untuk berekspresi, serta berkumpul dan berserikat sesuai keinginan masyarakat. Bupati X*X lupa bahwa dia saat ini sedang bertugas sebagai agen atau aktor pelaksana kebijakan dari pemerintah pusat. Kedudukannya saat ini bukan pada kapasitas mewarnai kebijakan, tetapi pada fase implementasi kebijakan. Jika yang disampaikan Bupati X*X benar-benar memuat aspirasi warga mayoritas di Kabupaten X*X, ia dapat memberi catatan tertulis atas implementasi 5 M di wilayahnya dan merekomendasi agar kebijakan diubah. Fase tersebut biasanya tersedia di bagian akhir, tidak di tengah-tengah kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Perdebatan nilai publik oleh aktor politik sangat wajar terjadi di ruang pengambilan kebijakan. Literatur klasik administrasi publik juga dihiasi dikotomi politik dan administrasi (Svara, 2001, 2006; White, 1926; Willoughby, 1918). Aktor politik bertugas meramu kebijakan publik, dan administrator bertugas sebagai implementor kebijakan. Meski paradigma administrasi publik klasik ini kemudian banyak ditolak dan mengalami perkembangan, namun pemahaman kaku terhadapnya tak dapat dihilangkan begitu saja.

Pada area pengambilan kebijakan yang para aktor berkumpul untuk menentukan kebijakan terbaik, di sana ada ruang perdebatan nilai publik. Aktor politik memang dianggap sebagai pihak yang sah yang dapat memberi rekomendasi nilai pada pengambilan kebijakan. Hal ini dapat terjadi pada ruang pengambilan kebijakan, dan bahkan wajib agar logika kebijakan dapat teruji dan menghasilkan sebesar-besar kemanfaatan bagi publik.

Perdebatan nilai kebijakan tersebut secara konseptual dan kondisi ideal seharusnya terjadi di area formulasi kebijakan, dan bukan pada area implementasi kebijakan. Pada saat implementasi kebijakan yang dibutuhkan adalah kepatuhan aparat pelaksana, bukan lagi upaya untuk mereformulasi kebijakan. Reformulasi kebijakan terhadap kebijakan yang ada dapat dilakukan pada saat kebijakan yang ada memang membutuhkan kerangka kerja yang

lebih teknis, dengan tidak lepas dari jalur yang telah ditentukan dalam kebijakan.

Bupati X*X yang seakan-akan berupaya membela warganya agar beraktifitas sebebaskan-bebasnya pada saat kebijakan pusat mendorong pembatasan mobilitas warga merupakan wujud dari upaya mendebat nilai publik yang ada pada kebijakan. Hal ini jelas tidak perlu dilakukan karena Bupati X*X pada saat mengeluarkan pernyataan ada pada area implementasi kebijakan, dan bukan pada area untuk mewarnai kebijakan.

Posisi Bupati X*X sebagai pimpinan birokrasi di tingkat lokal, yang lahir dari proses politik memang tak mengherankan jika posisinya adalah membela konstituen atau warga di daerahnya. Posisi ini berlaku jika kebijakan yang diambil adalah kebijakan tingkat lokal yang dapat ia pengaruhi. Pada saat kebijakan yang ada adalah kebijakan nasional, maka setiap kepala daerah harus mendudukan dirinya sebagai agen pelaksana di tingkat daerah. Keberhasilan kepala daerah juga akan diukur dari seberapa besar capaian kinerja untuk mengimplementasi kebijakan pusat di daerah. Jika Bupati X*X menginginkan perubahan, maka sepatutnya nilai publik tersebut disampaikan pada sesi evaluasi kebijakan.

Dampak dari pernyataan Bupati X*X pada konteks implementasi kebijakan tentu disinsentif kepada upaya mendorong warga untuk disiplin melakukan 5 M. Pernyataan tersebut akan dibaca publik sebagai “kebijakan baru” yang dapat melindungi aktivitas mereka yang berlawanan dengan kebijakan pemerintah pusat. Publik tidak perlu tahu kebijakan yang ada di atas kertas, ketika kepala daerah melakukan aktivitas memberi pernyataan atau bertingkah laku sesuatu, itu adalah kebijakan. Padahal sejatinya, kebijakan yang tetap berlaku adalah kebijakan pemerintah pusat, dan bupati seharusnya adalah sebagai aparat pelaksana bukan pengambil kebijakan.

Dampak lain dari pernyataan Bupati X*X adalah munculnya ketidakkompakan sesama aparat pelaksana di daerah. Aparat

pelaksana membutuhkan soliditas tim dalam bekerja mengimplementasikan kebijakan. Lahirnya pernyataan yang berbeda dengan kebijakan yang ada di atas tentu akan menimbulkan situasi perbedaan pendapat antar aparat pelaksana. Sebagian pegawai yang ada di bawah bupati akan setia kepada kebijakan yang ada di atas, dan sebagian yang lain akan setia dengan “kebijakan baru” yang diambil oleh bupati. Situasi ini pasti tidak membuat nyaman di kalangan pegawai, sebab bagaimana pun mereka menginginkan kekompakan sebagai satu tim dalam melawan Covid-19, tetapi ternyata di antara mereka sendiri ada yang menghempaskan hasil-hasil kerja mereka. Satu sisi mendorong dengan gigih agar masyarakat tetap berada di rumah, pada sisi yang lain ada gerakan mendekonstruksi anjuran tersebut, apalagi upaya dekonstruksi tersebut dilakukan oleh aparat pelaksana dengan jabatan tertinggi di daerah.

Birokrasi Agile dan Responsif

Salah satu hal yang menjadi pelajaran penting Bangsa Indonesia dalam menghadapi Pandemi Covid-19 ini adalah bahwa sebagai bangsa besar, implementasi kebijakan merupakan fase yang paling serius dan menentukan setiap kebijakan. Kebijakan publik yang sudah diramu sedemikian rupa, tidak akan berarti apa-apa jika fase implementasi tidak dikawal oleh aparat pelaksana dengan baik. Aparat pelaksana di daerah seharusnya menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat untuk melaksanakan kebijakan di daerah dengan sebaik-baiknya. Kepala daerah meskipun jabatan politik, pada konteks ini harus mendudukkan dirinya pada struktur pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang harus tunduk dan patuh atas kebijakan pusat. Pada sisi yang lain, pemerintah pusat dituntut untuk lebih agile dan responsif. Pemerintah pusat yang agile menunjuk sikap gesit pemerintah dalam menghadapi dinamika perubahan lingkungan kebijakan yang cepat (Andhika et al., 2018; Appelbaum et al., 2017; Beaumont et al., 2017; Stephen

Denning, 2016, 2019; Steve Denning, 2018; Zavyalova et al., 2020). Responsif artinya pemerintah pusat harus mendengarkan aspirasi dari berbagai pihak sebelum mengambil kebijakan (Beshi & Kaur, 2020; Indiahono, 2021; Jennings, 2009), termasuk aspirasi kepala daerah sebagai calon pelaksana kebijakan di daerah. Kemampuan birokrasi untuk agile dan responsif adalah dua kemampuan yang tidak mudah dilakukan, tetapi bukan sesuatu yang mustahil. Jika kedua kemampuan ini tergambar dalam kebijakan publik dari fase formulasi hingga implementasi, maka masalah publik dapat terselesaikan dengan baik, termasuk pencegahan penularan Covid-19.

Daftar Pustaka

- Andhika, L. R., Nurasa, H., Karlina, N., & Candradewini, C. (2018). Logic Model of Governance Innovation and Public Policy in Public Service. *Policy & Governance Review*, 2(2), 85–98. <https://doi.org/10.30589/pgr.v2i2.86>
- Appelbaum, S. H., Calla, R., Desautels, D., & Hasan, L. (2017). The challenges of organizational agility (part 1). *Industrial and Commercial Training*, 49(1), 6–14. <https://doi.org/10.1108/ICT-05-2016-0027>
- Beaumont, M., Thuriaux-Alemán, B., Prasad, P., & Hatton, C. (2017). Using agile approaches for breakthrough product innovation. *Strategy and Leadership*, 45(6), 19–25. <https://doi.org/10.1108/SL-08-2017-0076>
- Beshi, T. D., & Kaur, R. (2020). Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices. *Public Organization Review*, 20(2), 337–350. <https://doi.org/10.1007/s11115-019-00444-6>
- Carey, G., Dickinson, H., Malbon, E., Weier, M., & Duff, G. (2020). *Burdensome Administration and Its Risks : Competing Logics in Policy Implementation*. <https://doi.org/10.1177/0095399720908666>

- Denning, Stephen. (2016). Agile's ten implementation challenges. *Strategy and Leadership*, 44(5), 15–20. <https://doi.org/10.1108/SL-08-2016-0065>
- Denning, Stephen. (2019). How Amazon practices the three laws of Agile management. *Strategy and Leadership*, 47(5), 36–41. <https://doi.org/10.1108/SL-07-2019-0104>
- Denning, Steve. (2018). Succeeding in an increasingly Agile world. *Strategy and Leadership*, 46(3), 3–9. <https://doi.org/10.1108/SL-03-2018-0021>
- Evans, T. (2020). *Street-Level Bureaucrats: Discretion and Compliance in Policy Implementation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1422>
- Fahmi, M. I. (2021). Minta Kegiatan Masyarakat Jalan Terus, Bupati Banjarnegara: Aparat Membubarkan, Foto Saja. <https://Regional.Kompas.Com>. <https://regional.kompas.com/read/2021/06/18/134303678/minta-kegiatan-masyarakat-jalan-terus-bupati-banjarnegara-aparat>
- Hartono, U. (2021). Viral Video Bupati Banjarnegara Siap Tanggung Jawab Warga Gelar Kegiatan. <https://News.Detik.Com/>. <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-5612364/viral-video-bupati-banjarnegara-siap-tanggung-jawab-warga-gelar-kegiatan>
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Indiahono, D. (2017). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis* (Ed.2Revisi). Gava Media.
- Indiahono, D. (2021). Bureaucratic Reform by Building Trust in Citizens: Best Practices from Local Online Complaints. *Policy*

Governance Review, 5(2), 146. <https://doi.org/10.30589/pgr.v5i2.347>

- Jennings, W. (2009). The Public Thermostat, Political Responsiveness and Error-Correction: Border Control and Asylum in Britain, 1994-2007. *British Journal of Political Science*, 39(4), 847–870.
- Setyawan, F. E. B., & Lestari, R. (2020). Challenges of Stay-At-Home Policy Implementation During the Coronavirus (Covid-19) Pandemic in Indonesia. *Jurnal Administrasi Kesehatan Indonesia*, 8(2), 15. <https://doi.org/10.20473/jaki.v8i2.2020.15-20>
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183.
- Svara, J. H. (2006). Complexity In Political-Administrative Relations And The Limits Of The Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 121–139.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- White, L. D. (1926). *Introduction to The Study of Public Administration*. Reprinted by Permission of Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Willoughby, W. F. (1918). *The Movement for Budgetary Reform in the States*. D. Appleton and Company for the Institute for Government Research.
- Zavyalova, E., Sokolov, D., & Lisovskaya, A. (2020). Agile vs traditional project management approaches: Comparing human resource management architectures. *International Journal of Organizational Analysis*, 28(5), 1095–1112. <https://doi.org/10.1108/IJOA-08-2019-1857>