



JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN



ADMINISTRASI PUBLIK

NEW NORMAL

Editor:

Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.

Dr. Dwiyanto Indiahono, M.Si.



Daftar Isi

iii	Δ		Ucapan Terima kasih
v	Δ		Pengantar Editor
1	Δ	I	KONTESTASI TEORITIK EPISTEMOLOGI DAN RELEVANSINYA TERHADAP STUDI ADMINISTRASI PUBLIK KONTEMPORER DALAM MENGHADAPI KENORMALAN BARU - Tobirin
25	Δ	II	<i>BIG DATA</i> DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK - Dwiyanto Indiahono
50	Δ	III	GOVERNANSI PUBLIK ERA <i>NEW NORMAL</i> - Slamet Rosyadi
80	Δ	IV	INOVASI PELAYANAN SEKTOR PUBLIK: TANTANGAN PADA ERA <i>NEW NORMAL</i> - Muslih Faozanudin
121	Δ	V	<i>PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP</i> DALAM KAJIAN ADMINISTRASI PUBLIK Perkembangan Konsep, Penerapan, dan Penelitian <i>Public Private Partnership</i> pada Sektor Publik - Denok Kurniasih

156	Δ	VI	MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA SEKTOR PUBLIK DI ERA <i>NEW NORMAL</i> (Membaca Peluang Riset) - Wahyuningrat
194	Δ	VII	DAMPAK PANDEMI COVID-19 TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA - Lilis Sri Sulistiani
222	Δ	VIII	AKUNTABILITAS PUBLIK DALAM PENYALURAN DANA BANTUAN COVID-19 - Hikmah Nuraini
249	Δ	IX	KETAHANAN KELUARGA DI MASA PANDEMI COVID-19 DAN KEBIJAKAN PENYELAMATANNYA - Dyah Retna Puspita
280	Δ	X	EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA PANDEMI COVID-19 - Sukarso
292	Δ	Biodata Penulis	

BAB III

GOVERNANSI PUBLIK ERA *NEW NORMAL*

Slamet Rosyadi

Abstrak. Bab ini mengulas tentang dampak pandemi Covid-19 pada 2020 yang menghasilkan situasi New Normal (Kenormalan Baru) terhadap praktik governansi di sektor publik. Era New Normal menunjukkan bahwa pandemi Covid-19 telah mendorong pemerintah untuk mengubah cara-cara lama menjadi cara-cara baru dalam mengelola krisis sosial dan ekonomi. Berbeda dengan krisis ekonomi yang pernah terjadi pada 1990an, krisis yang diakibatkan oleh dampak pandemi Covid-19 tidak saja menciptakan krisis finansial tetapi juga krisis sosial di level akar rumput dalam masa yang lebih lama. Kelangkaan pengalaman dalam mengelola krisis yang diakibatkan oleh pandemi global telah menyebabkan pemerintah berada dalam situasi yang sangat sulit dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Keterbatasan sumber daya ekonomi yang dikuasai oleh pemerintah dan keterbatasan informasi dalam mengelola era New Normal mendorong pemerintah untuk lebih efisien, akuntabel dan partisipatif dalam mengelola sumber daya publik. Implikasi untuk riset administrasi publik di era New Normal sebaiknya difokuskan pada respons pemerintah bersama multistakeholder dalam mengurangi beban sosial ekonomi yang dialami masyarakat agar tetap survive melalui berbagai layanan publik.

Kata kunci: Governansi publik, New Normal, krisis keuangan, krisis sosial, pandemi, Covid-19.

A. Pendahuluan

Tidak banyak pihak yang menyangka bahwa wabah virus corona atau Covid-19 berubah status dari endemik menjadi pandemi global. Semula berbagai pihak termasuk WHO menduga wabah virus corona hanya terjadi di Wuhan, China. Demikian pula Pemerintah Indonesia tidak sampai memprediksi jangkauan penularan virus Corona hingga mencapai tanah air. Menariknya, Pemerintah Indonesia justru

memberikan bantuan dan dukungan dalam bentuk pengiriman alat pelindung diri (APD) yang dibutuhkan oleh rakyat China dan Korea Selatan yang lebih dahulu menderita infeksi Covid-19. Ironisnya, hingga akhir Februari 2020 Pemerintah juga menepis fakta mengenai adanya warga Indonesia yang terjangkit Covid-19. Baru kemudian pada awal Maret 2020, Pemerintah mengangkat juru bicara khusus untuk menginformasikan data warga yang terinfeksi Covid-19.

Dampak yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19 tidak saja merusak sendi-sendi perekonomian tetapi juga sektor riil. Pemberlakuan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) memaksa korporasi untuk mengurangi atau bahkan menutup kegiatan produksi. PSBB lebih dipilih oleh pemerintah daripada karantina kesehatan atau *lockdown* dengan maksud agar aktivitas ekonomi tidak mengalami stagnasi. Protokol kesehatan pun ketat diberlakukan untuk mengurangi penularan Covid-19. Namun demikian, gelombang pemutusan hubungan kerja sebagai dampak Covid-19 telah mencapai 3,05 juta jiwa dan jumlah pengangguran mencapai 5,23 juta jiwa (Tempo, 8 Juni 2020).

Di sektor pemerintah, penerimaan pendapatan negara dari sektor pajak mengalami penurunan yang signifikan. Hingga semester I-2020, penerimaan sektor pajak mengalami pertumbuhan negatif sebesar 9,8 persen dibandingkan periode yang sama pada tahun sebelumnya (Detik, 10 Juli 2020). Tentu saja, penurunan penerimaan pajak berdampak signifikan terhadap proses keberlanjutan pembangunan. Hampir sebagian besar anggaran negara dialokasikan untuk penanganan dampak Covid-19 baik terhadap ekonomi maupun kesehatan masyarakat. Melalui Perpu No. 1 Tahun 2020, pemerintah mengalokasikan anggaran sebesar Rp 405,1 Trilyun untuk penanganan dampak Covid-19.

Di level pemerintah daerah, fokus kebijakan dan program pemerintah daerah juga diarahkan untuk penanganan Covid-19. Praktis berbagai program sosial ekonomi maupun pembangunan fisik ditunda sehingga berdampak terhadap upaya perbaikan sosial ekonomi masyarakat. Dalam situasi seperti ini, target-target pembangunan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah juga terpaksa harus direvisi. Pemerintah daerah juga dipaksa untuk bekerja keras dalam menangani dampak Covid-19 sekaligus menjaga perekonomian daerah dari jebakan resesi.

Pandemi Covid-19 diprediksi Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) berlangsung dalam beberapa dekade ke depan (Tribun Solo, 2 Agustus 2020). Artinya, dampak yang ditimbulkan pandemi Covid-19 masih akan berlangsung lama. Meskipun antivirus dapat ditemukan, berdasarkan prediksi WHO pemerintah di berbagai penjuru dunia harus bersiap untuk mengantisipasi berbagai krisis dalam jangka panjang.

Pemerintah di era *New Normal* akan menghadapi sejumlah persoalan governansi yang semakin kompleks. Persoalan governansi disini diartikan sebagai persoalan manajemen kekuasaan yang dipraktikkan pemerintah bersama pemangku kepentingan untuk mewujudkan tujuan bersama (*collective goals*) dalam menangani dampak sosial ekonomi dari pandemi Covid-19. Sejumlah persoalan governansi publik yang dapat diidentifikasi di era *New Normal* antara lain: (1) akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana penanganan Covid-19, (2) partisipasi publik dalam implementasi kebijakan PSBB dan protokol kesehatan, (3) daya tanggap pemerintah terhadap krisis, (4) kebijakan publik berbasis bukti (*evidence*), dan (5) legitimasi regulasi protokol kesehatan.

B. Kerangka Teoritik Governansi Publik

(1) Akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana penanganan Covid-19,

Negara-negara yang memiliki sistem demokrasi yang mapan dan jaminan kebebasan berpendapat mungkin tidak memiliki problem governansi pengelolaan anggaran negara. Akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana publik di negara-negara demokrasi telah melembaga dengan baik. Hampir tidak ditemukan kasus-kasus korupsi yang melibatkan penyalahgunaan dana publik. Korupsi justru mengalami penurunan ketika demokrasi berkembang semakin matang (Rock, 2009; Kolstad & Wiig, 2011). Di negara-negara yang sistem demokrasinya semakin kuat tidak membuka ruang dan intoleransi terhadap praktik penyelewengan anggaran negara. Ada kesadaran yang kuat di kalangan penyelenggara negara untuk mengelola anggaran publik sesuai dengan regulasi dan perencanaan yang telah ditetapkan.

Situasi yang berbeda ditemukan di negara-negara yang baru 10-12 tahun mempraktikkan demokrasi (Rock, 2009). Praktik korupsi masih banyak ditemukan di negara-negara yang belum mapan demokrasinya. Meskipun pemilu secara reguler telah dilaksanakan, kontrol terhadap penyelenggaraan negara masih sangat lemah. Ironisnya, korupsi didukung oleh jejaring organisasi informal dan berkembang di dalam hubungan organisasi formal (Ganie-Rochman & Achwan, 2016). Artinya, proses demokratisasi di Indonesia tidak mampu menghambat kekuatan lama yang cenderung korup.

Persistennya institusi informal yang kontraproduktif terhadap pengembangan governansi publik menunjukkan potensi masalah yang besar dalam upaya menegakkan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana Covid-19. Salah satu praktik korupsi yang sering ditemukan adalah pengadaan barang (*procurement*). Praktik korupsi di bidang *procurement* menjadi fenomena di level pemerintah daerah (Ganie-Rochman & Achwan, 2016). Modusnya adalah penyalahgunaan anggaran dan kewenangan serta kecurangan (*fraud*).

Salah satu kunci untuk meminimalisir praktik korupsi di tengah pandemi adalah integritas aparat (*public integrity*). Secara konsep, integritas publik adalah kualitas moral perilaku (pejabat) publik dalam proses governansi dan bukan tentang isi keputusan dan hasil masyarakat (Hubert, 2018). Secara konsep kelembagaan, integritas publik adalah disposisi atau karakter yang kuat dari sebuah institusi, melalui bagian-bagiannya yang konstitutif, untuk menyesuaikan dengan tujuan yang sah, sepanjang waktu dan keadaan. Dengan demikian, integritas publik dibentuk oleh lembaga untuk menghasilkan pejabat-pejabat publik yang memiliki kualitas moral yang tinggi.

Integritas publik diperlukan untuk mengatasi beberapa tantangan dalam pengadaan barang dan jasa di masa pandemi. Tantangan-tantangan tersebut diantaranya adalah (1) pengadaan barang dan jasa dalam jumlah besar di bidang layanan kesehatan seperti peralatan kesehatan, ventilator, handsantizer, pelindung wajah, dan berbagai layanan untuk kelompok masyarakat yang terinfeksi Covid-19, (2) kurangnya kesiapan aparat birokrasi dalam merespon ketersediaan alat pelindung

diri, obat, maupun vitamin yang dibutuhkan di saat pandemi ketika kebijakan *lockdown* diterapkan secara global, dan (3) pemerintah juga harus mengelola berbagai kontrak dengan suppliers kebutuhan APD, vitamin, dan berbagai kebutuhan di masa pandemi dengan pedoman kontrak yang jelas sehingga meminimalisir *fraud* (Teracino, 2020).

Ada 6 (enam) komponen integritas publik yang dapat menjelaskan seberapa baik integritas publik di sebuah negara (Mungiu-Pippidi & Dadašov, 2016) sebagai berikut.

Pertama, beban administratif (*administrative burden*). Pelayanan publik yang dibebani dengan regulasi yang birokratis dan membutuhkan waktu pelayanan yang lama memiliki potensi yang besar sebagai “ladang” korupsi. Oleh karenanya, penghapusan prosedur yang cenderung diskriminatif dan peningkatan waktu layanan akan dapat meningkatkan integritas aparat negara.

Kedua, penggerak kompetisi. Pengurangan kendala birokrasi dan reformasi pelayanan publik merupakan dua faktor penggerak penting yang dapat mengurangi korupsi dan membantu dalam menciptakan jalur pelayanan yang benar. Reformasi pelayanan publik diarahkan untuk menyederhanakan standar operasional prosedur (SOP), pemanfaatan teknologi informasi, dan peningkatan transparansi serta kemitraan dengan pemangku kepentingan.

Ketiga, transparansi anggaran belanja. Untuk meningkatkan transparansi, pemerintah harus mempublikasikan anggaran tepat waktu dan mendapatkan persetujuan dari parlemen. Semua kontrak yang dilakukan dengan para penyedia barang dan jasa harus ditayangkan secara online di dalam web resmi pemerintah.

Keempat, akuntabilitas sosial. Warga negara diberikan ruang untuk melakukan kontrol dan kritik terhadap rencana dan tindakan pemerintah dalam penanganan dampak Covid-19. Kebebasan informasi dan jaminan konsistensi terhadap kebebasan berpendapat merupakan penentu penting untuk membangun governansi publik yang baik.

Kelima, kebebasan pers. Di negara-negara demokratis, kegiatan jurnalistik menjadi sarana untuk mengontrol pemerintah dan juga untuk meningkatkan

transparansi tindakan pemerintah. Hanya di negara-negara otoriter, kebebasan pers ditekan atau bahkan dibungkam sehingga informasi yang diterima masyarakat tidak lagi sesuai dengan fakta. Dengan jurnalisme profesional, praktik korupsi dapat ditekan.

Keenam, independensi peradilan. Dengan lembaga hukum yang independen, pihak luar menjadi lebih percaya terhadap pemerintah. Berbagai kasus hukum dalam pengadaan barang dan jasa akan dapat diatasi dengan adil melalui peradilan yang independen. Hal ini juga akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap kerja pemerintah.

(2) Partisipasi publik dalam implementasi kebijakan PSBB dan protokol kesehatan

Partisipasi publik dalam mencegah penularan penyakit Covid-19 sangat penting. Tanpa upaya kolektif, maka kebijakan pembatasan sosial maupun protokol kesehatan akan sulit diimplementasikan. Ada beberapa bentuk partisipasi publik dalam merespon Covid-19 sebagai berikut (Marston, Renedo, & Miles, 2020).

1. Investasi dalam produksi bersama, seperti: penggalangan dana untuk staf medis, mendorong masyarakat dan pemerintah bekerja sama, membangun dialog antar warga, dan terlibat dalam penanganan situasi darurat maupun penanganan jangka panjang.
2. Bekerja sama dengan berbagai kelompok masyarakat, seperti: membangun kerjasama dengan dasar keahlian dan jejaring, menggunakan kapasitas warga untuk membangun keterlibatan masyarakat dalam lingkup yang lebih luas.
3. Komitmen terhadap keberagaman melalui pemanfaatan beragam pengetahuan dan keahlian, pemanfaatan pendekatan partisipasi sesuai konteks, dan pelibatan kelompok marjinal.
4. Responsif dan transparan dalam bentuk kepedulian terhadap suara masyarakat dan bertindak atas kepentingan masyarakat, kolaborasi untuk menilai berbagai hasil terhadap kelompok yang berbeda dan membuat perbaikan.

Studi yang dilakukan oleh Khongsai et al. (2020) di India menemukan bahwa partisipasi publik dalam pengendalian Covid-19 dilakukan melalui 5 “S”, yaitu *Segregation*, *Sensitization*, *Social Fencing*, *Solidarity*, dan *Social Service*. *Segregation* atau pemisahan pendatang dari komunitas melalui karantina atau isolasi diri untuk mencegah penularan membutuhkan partisipasi pemimpin komunitas. *Sensitization* menunjukkan bahwa perlunya dukungan dan kesadaran publik untuk menerapkan pembatasan sosial, penggunaan masker, dan pembiasaan cuci tangan. *Social Fencing* dalam hal ini adalah partisipasi publik dalam mematuhi larangan berkerumun dan tetap tinggal di rumah (*stay at home*). *Solidarity* menunjukkan dukungan moral dari komunitas terhadap anggotanya yang tertular Covid-19. *Social Service* merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam menyediakan kebutuhan alat pelindung diri maupun kebutuhan pokok bagi masyarakat yang tidak mampu atau yang sedang dalam proses karantina.

Beberapa studi lainnya membuktikan bahwa kepatuhan warga negara (*citizen compliance*) terhadap regulasi mencerminkan kepercayaan publik terhadap pemerintah (Wang & Vart, 2007; Widaningrum, 2017). Kepatuhan publik menggambarkan sebuah situasi dimana publik memiliki kepercayaan terhadap kompetensi pemerintah untuk mengelola penyelenggaraan pemerintahan dan layanan publik. Dengan kata lain, kepercayaan publik dapat menjadi energi yang penting dalam menggerakkan partisipasi dan kepatuhan publik terhadap berbagai kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah.

Dalam konteks pandemi Covid-19, sumber informasi formal berhubungan dengan kepatuhan yang lebih besar (Qazi et al., 2020). Masyarakat yang mendapatkan suplai informasi yang memadai dari berbagai institusi formal memiliki kecenderungan untuk melakukan perilaku preventif. Kondisi ini dibutuhkan untuk meminimalisir penyebaran penularan Covid-19. Dengan demikian, partisipasi publik dalam bentuk mematuhi protokol kesehatan dapat ditingkatkan dengan peningkatan kesadaran mengenai Covid-19 melalui sumber-sumber informasi yang dipercaya.

(3) Daya tanggap pemerintah terhadap krisis

Krisis yang ditimbulkan akibat pandemi Covid-19 berbeda dengan krisis yang terjadi di era 1990. Dampak yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19 tidak saja mengguncang sektor ekonomi, tetapi juga sektor sosial kemasyarakatan. Dalam situasi ini, daya tanggap (*responsiveness*) pemerintah terhadap krisis multidimensional menjadi sangat krusial.

Di negara-negara yang demokratis, pemerintahan yang responsif dan bertanggungjawab (*responsible*) merupakan fungsi dari tuntutan warga negara. Secara teoritik, pemerintah yang responsif terhadap tuntutan warga negara maka warga negara akan memberikan dukungan yang besar kepada kebijakan pemerintah (Linde & Peters, 2020). Dengan hadirnya pemerintah yang responsif dan bertanggung jawab, maka pemerintah menunjukkan komitmen yang kuat untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat,

Dalam konteks *New Normal*, daya tanggap pemerintah terhadap krisis sosial ekonomi yang baru sebagai dampak dari pandemi Covid-19 menjadi ujian apakah pemerintah mampu beradaptasi dengan *New Normal*. Krisis dicirikan dengan beberapa situasi yang mengancam perekonomian, sosial kemasyarakatan dan jiwa warga negara, mendesak pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan tersebut, dan mengandung ketidakpastian akibat dampak penularan Covid-19 berikut berbagai konsekuensi yang ditimbulkan. Meskipun kasus Covid-19 masih menunjukkan peningkatan, pemerintah pada awal Juni 2020 menetapkan situasi *New Normal* untuk melakukan adaptasi terhadap dampak sosial ekonomi dari Covid-19. Pilihan kebijakan *New Normal* – meskipun kemudian direvisi dengan tatanan baru beradaptasi – merupakan respons pemerintah untuk mengatasi stagnasi ekonomi yang berdampak terhadap resesi ekonomi.

Bagaimana tatanan adaptasi baru atau *New Normal* ini membentuk daya tanggap pemerintah? Pandemi Covid-19 menghasilkan dua krisis, yaitu krisis kesehatan dan krisis ekonomi. Dua krisis tersebut menempatkan pemerintah dalam posisi yang sangat sulit apalagi negara-negara berkembang tidak didukung dengan fondasi

ekonomi yang kuat. Ketidakcukupan anggaran negara untuk mendukung kebijakan sektor kesehatan dan ekonomi juga menyebabkan ruang gerak pemerintah menjadi semakin sempit.

Menurut ILO (2020), pemerintah di berbagai negara menghadapi krisis ganda: pandemi kesehatan dan sosial ekonomi. Untuk itu, respons pemerintah terhadap krisis perlu diarahkan untuk menyederhanakan berbagai prosedur dan mekanisme pelayanan publik. Penghapusan berbagai persyaratan birokrasi untuk mendapatkan layanan perlindungan sosial dan pengobatan menjadi prioritas yang harus diambil oleh pemerintah dalam merespon krisis ganda. Pemanfaatan teknologi online juga direkomendasikan oleh ILO untuk mempermudah masyarakat dalam mengakses berbagai layanan publik di era *New Normal*.

Beberapa negara berikut dapat dijadikan contoh tentang bagaimana daya tanggap pemerintah di era *New Normal* (ILO, 2020).

- (1) China meningkatkan pemanfaatan platform online untuk layanan perlindungan sosial (seperti asuransi pengangguran) untuk mengurangi kontak fisik pada saat masyarakat mengajukan klaim layanan tersebut.
- (2) Filipina juga menerapkan layanan online untuk menyederhanakan administrasi di semua level pemerintahan sehingga masyarakat mendapatkan layanan perlindungan sosial dan pensiun.
- (3) Australia menerapkan beberapa aturan untuk mempercepat proses klaim layanan kesehatan dan asuransi melalui saluran online dan *mobile* serta memangkas berbagai persyaratan untuk mempercepat akses layanan.

(4) Kebijakan publik berbasis bukti (*evidence*)

Pandemi Covid-19 dicirikan dengan ketidakpastian, korban jiwa yang tinggi, tekanan waktu dan konflik kepentingan. Situasi ini tentu saja membutuhkan pendekatan pengambilan keputusan yang tepat. Salah satu pendekatan pengambilan keputusan yang disarankan di era *New Normal* adalah pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence*).

Isu mengenai pengambilan keputusan berbasis bukti di masa pandemi telah menjadi perhatian di kalangan peneliti Administrasi Publik (Yang, 2020). Bukti adalah hasil penyelidikan sistematis untuk meningkatkan jumlah pengetahuan (Davis et. al., 2000). Bogenschneider dan Corbett (2010) mengidentifikasi tiga kriteria bukti yang memenuhi standar pembuat kebijakan untuk kegunaan: (a) kredibilitas — kualitas ilmiah yang tinggi dan tidak bias, (b) aksesibilitas — mudah dipahami, dan (c) ketepatan waktu — tersedia saat keputusan diambil. Meskipun penerapannya tidak mudah, namun pengambilan keputusan berbasis bukti dipandang lebih tepat untuk mengatasi dampak-dampak sosial ekonomi dari Covid-19.

Salah satu pemerintahan yang sukses menerapkan pengambilan keputusan berbasis bukti dalam penanganan Covid-19 adalah Jerman. Sejak status penyakit Covid-19 menjadi pandemi global, pemerintah Jerman bekerja sama dengan ilmuwan dan lembaga penelitian untuk mencegah (*prevent*), mendeteksi (*detect*), membatasi (*contain*) dan mengobati (*treat*). Didukung dengan sistem dan fasilitas kesehatan yang memadai serta pelibatan ilmuwan dan pakar epidemiologi, Jerman sukses mengendalikan penularan Covid-19. Pada bulan April 2020, Jerman bahkan telah melonggarkan pembatasan sosial karena penularan Covid-19 telah sukses dikendalikan (Ourworldindata, 2020).

Di masa *New Normal*, pola pengambilan keputusan berbasis bukti sudah selayaknya mendapatkan prioritas dalam penanganan dampak Covid-19. Kolaborasi bersama para pakar dan ilmuwan dari berbagai bidang merupakan cara terbaik untuk mendapatkan informasi yang tepat dan akurat dalam pengambilan keputusan.

Untuk menumbuhkan kolaborasi dibutuhkan kepemimpinan kolaboratif (*collaborative leadership*). Kepemimpinan kolaboratif berfokus pada perilaku administrator yang memfasilitasi interaksi yang produktif dan memobilisasi peserta jaringan untuk menemukan solusi yang efektif untuk masalah (McGuire & Silvia, 2009). Dalam konteks pengambilan keputusan berbasis bukti, kepemimpinan kolaboratif dapat memfasilitasi berkembangnya ide-ide, menginspirasi orang untuk memobilisasi sumber daya pengetahuan, dan fokus pada masalah dan hasil (Kapucu

& Ustun, 2017). Riset juga telah membuktikan bahwa kepemimpinan kolaboratif efektif diterapkan dalam penanganan krisis (Kapucu & Ustun, 2017).

(5) Legitimasi regulasi protokol kesehatan.

Keberhasilan pemerintah dalam mengelola *New Normal* juga sangat tergantung pada legitimasi regulasi protokol kesehatan/PSBB. Pendekatan non-farmasi seperti *social distancing*, penggunaan masker, dan perilaku hidup bersih dan sehat di masa *New Normal* sangat ditentukan oleh kepatuhan warga terhadap PSBB. Survey di 7 (tujuh) provinsi menunjukkan bahwa kepatuhan warga terhadap regulasi PSBB hanya 11,3 persen (Kompas, 23 April 2020). Ketidakpatuhan ini tidak lepas dari tidak adanya jaminan dari pemerintah terhadap kebutuhan ekonomi masyarakat. Masyarakat terpaksa melanggar PSBB untuk mencari nafkah keluarga mereka. Akibatnya, jumlah kematian akibat Covid-19 di Indonesia mengalami peningkatan dan telah melebihi rata-rata global (3,79 persen).

Ketidakpatuhan masyarakat dalam menjalankan protokol kesehatan dari perspektif governansi bersumber dari legitimasi regulasi protokol kesehatan. Secara definisi, legitimasi adalah kemampuan pemimpin untuk mempengaruhi warga untuk patuh terhadap undang-undang baru ataupun aturan baru dengan alasan bahwa keyakinan mematuhi dikarenakan setiap orang mematuhi (Khemani, 2020). Dengan kata lain, legitimasi adalah kemampuan pemerintah untuk membuat warga patuh terhadap berbagai regulasi baru.

Legitimasi menggambarkan relasi asimetrik antara pemerintah dan warga negara. Dalam kondisi demikian, kemampuan pemerintah untuk membuat warga patuh sangat tergantung dengan seberapa percaya warga terhadap manfaat regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Semakin tinggi level kepercayaan publik (*public trust*) terhadap pemerintah, maka semakin tinggi level kepatuhan warga terhadap instruksi pemerintah.

Dari perspektif administrasi publik, kekuasaan lembaga administrasi publik untuk mengatur untuk kepentingan publik harus selalu didasarkan pada pemberian

kewenangan yang sah (Atkinson, 2017). Kewenangan yang sah ini bisa bersumber dari 4 (empat) hal, yaitu (1) peran administrator sebagai alat kontrol presiden, (2) peran sebagai ahli untuk memecahkan persoalan apolitik, (3) peran sebagai implementor perintah konstitusi, dan (4) penyelenggara forum untuk berbagai kelompok kepentingan (Seifter, 2014). Dengan demikian, legitimasi administrasi publik berhubungan dengan tiga aspek ideal, yaitu: penegakan hukum, kebijakan publik yang kuat, dan demokrasi (Arkush, 2012).

Studi mengenai legitimasi administrasi publik di masa *New Normal* belum banyak dilakukan. Padahal peran legitimasi sangat penting di masa pandemi untuk membentuk kepatuhan warga terhadap berbagai regulasi mengenai protokol kesehatan. Beberapa faktor yang berperan penting untuk menjelaskan peran legitimasi administrator adalah kejelasan manfaat dari tujuan regulasi, polarisasi politik di dalam masyarakat, dan penegakan hukum yang tegas. Ketiga faktor ini perlu mendapatkan perhatian didalam riset governansi publik di masa *New Normal*.

C. Analisis dan Pembahasan

(1) Akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana penanganan Covid-19

Hampir semua negara mengalokasikan anggaran publik yang sangat besar untuk mengatasi pandemi Covid-19. Amerika Serikat menganggarkan dana sebesar Rp 7.466 triliun atau USD 483 dollar untuk memberikan bantuan usaha kecil, dana rumah sakit dan tes virus. Sementara itu, Jerman menyediakan anggaran sebesar EUR 400 milyar untuk mengatasi dampak Covid-19 terhadap ekonomi negaranya. Indonesia sendiri melalui Perpu No. 1 Tahun 2020 menyediakan anggaran sebesar Rp 405,1 triliun untuk mengatasi dampak Covid-19 dan stimulus ekonomi untuk usaha kecil.

Meskipun anggaran penanganan Covid-19 di Indonesia tidak sebesar Amerika Serikat dan Jerman, ada potensi masalah akuntabilitas dan transparansi yang disoroti oleh beberapa lembaga masyarakat sipil. *Indonesia Corruption Watch* (ICW)

mengingatkan pemerintah terkait dengan transparansi data pengadaan barang. Dalam situasi darurat harga barang akan melonjak sangat tinggi dan situasi ini berpotensi untuk dimanfaatkan oleh oknum dengan modus *mark-up* harga pengadaan barang (Kompas, 14 April 2020).

Temuan potensi dan praktik penyimpangan lainnya dalam pengelolaan anggaran Covid-19 dilaporkan oleh *Indonesia Budget Center* (Kartikasara, 2020) antara lain:

- (1) Volume anggaran penanganan Covid-19 di level pusat yang mengalami peningkatan belum disertai dengan transparansi rincian penggunaannya. Data menunjukkan bahwa awalnya volume anggaran yang disiapkan pada 1 April sebesar Rp 405,10 triliun, meningkat setiap bulannya menjadi Rp 641,17 triliun (Mei), Rp. 677,2 triliun (Juni), dan Rp 695,39 triliun (Juli). Bila pengelolaan anggaran Covid-19 ini tidak akuntabel dan transparan, maka potensi penyimpangannya akan sangat tinggi.
- (2) Volume anggaran penanganan Covid-19 di level daerah mencapai Rp. 71,57 triliun. Informasi mengenai sumber dana, pengguna anggaran, dan realisasi penggunaannya pun belum dirinci secara jelas. Disamping itu, sebagian besar pemerintah daerah belum memiliki saluran khusus mengenai Covid-19. Dengan situasi seperti ini ditemukan banyak penyimpangan seperti dugaan pengurangan bantuan sosial (bansos) oleh RT dan tumpang tindih bansos antara Pemprov DKI dan Pusat, kasus penyelewengan anggaran Covid-19 di Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Kalimantan Barat, dan Kota Serang Provinsi Banten. Modus penyelewengan anggaran sebagian besar adalah penggelembungan (*mark-up*) harga pengadaan barang.

Minimnya akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan anggaran Covid-19 tidak lepas dari rendahnya integritas aparat dan lembaga publik. Hasil Survei Penilaian Integritas (SPI) oleh KPK (2017) menemukan bahwa pengelolaan pengadaan barang dan jasa di sektor publik masih diwarnai dengan praktik korupsi. Hal ini disebabkan oleh lemahnya pengawasan untuk menjamin praktik akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran. Disamping itu, transparansi juga masih belum sepenuhnya diterapkan di sebagian besar lembaga publik.

Integritas pegawai yang diharapkan menjadi kunci bagi pemberantasan korupsi juga belum banyak diharapkan. Hasil SPI oleh KPK (2017) justru menemukan aparat publik belum bisa melepaskan kepentingan pribadi dalam pelaksanaan kerjanya. Praktik-praktik pungutan liar banyak ditemukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Lemahnya integritas sektor publik tercermin dari transparansi pengelolaan anggaran. Di tengah pandemi Covid-19, pemerintah justru masih belum transparan dalam pengelolaan anggarannya. Temuan ICW menunjukkan bahwa informasi yang dipublikasikan oleh pemerintah melalui Sirup, LPSE dan BNPB masih sangat terlalu umum (Rachman, 2020). Sumber informasi yang masih minim tersebut berpotensi untuk mendorong terjadinya praktik-praktik penyalahgunaan anggaran Covid-19.

Terkuaknya kasus-kasus pengelembungan anggaran maupun pengurangan bantuan sosial di tengah pandemi Covid-19 menunjukkan fenomena yang ironis dengan kebebasan pers dalam mengontrol pemerintah. Sebagai sebuah negara demokrasi, Indonesia membuka ruang yang demikian besar bagi pers untuk mendorong transparansi. Namun demikian, kontrol pers ternyata belum mampu menekan praktik-praktik korupsi meskipun di masa pandemi Covid-19. Kondisi ini menunjukkan masih sulitnya membangun budaya transparansi di sektor publik.

Riset governansi publik di masa *New Normal* dapat difokuskan pada praktik akuntabilitas dan transparansi dalam pengadaan (*procurement*) barang dan jasa untuk penanganan Covid-19. Pintu masuk untuk menguji ada tidaknya akuntabilitas dan transparansi melalui sumber-sumber informasi yang diterbitkan pemerintah secara online. Informasi anggaran yang tidak rinci menjadi indikator penting mengenai lemahnya akuntabilitas dan transparansi pengelolaan anggaran Covid-19. Informasi mengenai anggaran penanganan Covid-19 juga menunjukkan kuat tidaknya kapasitas perencanaan organisasi publik. Birokrasi yang menyajikan informasi yang rinci kepada publik mencerminkan kesiapan birokrasi dalam merespon hak publik untuk mengetahui rencana kerja birokrasi.

(2) Partisipasi publik dalam implementasi kebijakan PSBB dan protokol kesehatan

Upaya untuk mengendalikan *New Normal* tidak akan banyak berarti tanpa partisipasi publik. Kebijakan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) merupakan pilihan moderat agar tidak membatasi mobilitas warga khususnya di wilayah yang berada pada zona hijau (aman). Menurut Permenkes No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB, pembatasan sosial berskala besar adalah pembatasan kegiatan tertentu dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Corona Virus Disease 2019* untuk mencegah kemungkinan penyebaran Covid-19. Konsekuensinya, untuk menahan laju penyebaran infeksi Covid-19 dilakukan penutupan lembaga pendidikan, tempat-tempat hiburan, larangan berkerumun, penggunaan masker di tempat umum, penyediaan tempat cuci tangan atau handsanitizer, dan menekankan belajar dan bekerja dari rumah.

Dampak pemberlakuan PSBB terhadap ekonomi sangat besar. Menteri Keuangan Sri Mulyani juga mengatakan bahwa pemberlakuan PSBB khususnya periode April dan Mei memberikan dampak penurunan pertumbuhan ekonomi hingga minus 5,32 persen (CBNC, 5 Agustus 2020). Situasi ini tidak lepas dari mandegnya hampir semua kegiatan ekonomi akibat larangan berkerumun untuk meminimalisir penularan Covid-19. Di sektor ekonomi kreatif, misalnya, pelaku industri kreatif yang telah mencapai 18 juta orang pada 2019 terpaksa harus menghadapi pemutusan kontrak kerja dan kehilangan sumber pendapatan. Tentunya, situasi ini berimbas terhadap pemutusan hubungan kerja di sektor ekonomi kreatif.

Sebelum pandemi Covid-19, sebenarnya sektor ekonomi kreatif memiliki prospek yang sangat baik dalam menyumbang devisa negara. Sektor ekonomi kreatif mengalami peningkatan signifikan dalam empat tahun terakhir sebesar Rp852 miliar (2015), Rp894 miliar (2016), dan Rp990,4 miliar (2017) (Okezone, 2017), dan Rp 1.105 miliar (2018). Dengan adanya pandemi Covid-19 dan pemberlakuan PSBB, sektor ekonomi kreatif khususnya sub sektor film, musik dan seni pertunjukan mengalami kemandegan. Demikian pula sub sektor lainnya seperti *fashion* dan kriya juga mengalami kendala produksi dan pemasaran akibat penurunan permintaan pasar di masa PSBB.

Untuk memulihkan perekonomian di masa pandemi, pemerintah pada awal Juni mencanangkan kebijakan *New Normal*. Untuk mendukung keberlangsungan aktivitas bisnis di era *New Normal*, pemerintah melalui Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/328/2020 menerbitkan Panduan Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 di Tempat Kerja, Perkantoran dan Industri. Protokol kesehatan juga diberlakukan secara luas tidak hanya di sektor bisnis, sektor sosial juga diwajibkan menerapkan protokol kesehatan seperti kewajiban menggunakan masker di luar rumah dan melakukan *physical distancing* untuk meminimalisir penularan Covid-19.

Namun demikian, implementasi protokol kesehatan di era *New Normal* mengalami banyak tantangan. Kedisiplinan dan kepatuhan warga terhadap protokol kesehatan menjadi kunci keberhasilan *New Normal*. Ironisnya, dua faktor kunci tersebut tidak mudah untuk dipraktikkan.

Keberadaan sumber informasi formal dibutuhkan di masa pandemi. Ketiadaan pengalaman yang memadai dalam mengelola dampak penularan Covid-19 telah membuat banyak pemerintah kesulitan untuk mengatasi Covid-19. Di Indonesia, pada awal merebaknya kasus Covid-19, pemerintah berusaha menutupi informasi mengenai kasus Covid-19. Meskipun beberapa media telah memberitakan adanya korban penularan Covid-19, pemerintah masih terkesan tidak mengakui kasus-kasus tersebut. Situasi inilah yang kemudian menunjukkan bahwa pemerintah tidak kompeten dalam mengelola sumber informasi publik. Padahal publik seharusnya diberikan informasi yang memadai dan terpercaya terkait dengan upaya mencegah dan mengendalikan penularan Covid-19 khususnya di era *New Normal*.

Survei yang dilakukan oleh LIPI menemukan kegagalan penerapan PSBB dikarenakan kurangnya partisipasi masyarakat. Pengetahuan masyarakat yang sangat minim mengenai PSBB menjadi sebab rendahnya partisipasi masyarakat. Sosialisasi mengenai Covid-19, dampak dan penanganannya juga masih sangat kurang. Akibatnya, PSBB hanya dimaknai sebagai pembatasan mobilitas penduduk (LIPI, 22 Juni 2020). Padahal menurut Pasal 1 Permenkes Nomor 9 Tahun 2020, PSBB adalah “pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam satu wilayah yang

diduga terinfeksi Covid-19 sedemikian rupa”. Beberapa kegiatan tertentu yang dibatasi meliputi peliburan kegiatan sekolah dan tempat kerja dalam jangka waktu tertentu, pembatasan kegiatan keagamaan, tempat umum, dan sosial budaya, serta pembatasan moda transportasi.

Namun demikian, partisipasi masyarakat Jawa Tengah dalam penanganan Covid-19 menunjukkan keberhasilan. Proses pemantauan para pemudik yang akan masuk desa dan kearifan lokal melalui program “Jogo Tonggo” (menjaga tetangga) telah melibatkan berbagai komponen masyarakat (Kompas, 25 April 2020). Di masa New Normal, partisipasi masyarakat untuk meminimalisir sumber-sumber penularan dan penanganan dampaknya akan menjadi sangat menentukan. Program “Jogo Tonggo” adalah contoh pemberdayaan masyarakat di masa kenormalan baru dalam meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap tetangga mereka yang terdampak sosial ekonomi dari Covid-19. Oleh karena itu, riset-riset administrasi publik dapat difokuskan pada partisipasi dan kemitraan *multistakeholder* dalam mengelola situasi krisis.

Keterlibatan *multistakeholder* dalam mengelola situasi krisis penting karena pandemi Covid-19 dan dampaknya tidak dapat diatasi hanya oleh pemerintah. Kedisiplinan masyarakat dalam menerapkan protokol kesehatan merupakan hasil kerja kolektif dari berbagai pihak. Budaya disiplin masyarakat dibangun oleh sistem governansi yang kuat. Kapasitas pemerintah lokal dan peran pemimpin lokal menentukan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap proses penyesuaian situasi baru.

Perilaku kolaboratif terbukti akan meningkatkan kemampuan adaptasi di masa krisis (Pramanik et al., 2015; Pramanik, 2015; Parker et al., 2020). Krisis mencerminkan urgensi untuk adaptasi terhadap situasi *New Normal*. Ketidakpastian dan ancaman yang ditimbulkan oleh krisis tidak bisa diatasi dengan cara-cara sebelumnya. Dibutuhkan cara-cara inovatif untuk menjawab kebutuhan adaptasi. Oleh karenanya, pelibatan berbagai aktor untuk mengelola situasi krisis menjadi kunci untuk menemukan berbagai inovasi di masa *new normal*.

Riset governansi publik di masa *New Normal* dapat difokuskan pada upaya-upaya kolaboratif seperti yang ditunjukkan dalam studi Huang (2020) yang menyoroti kolaborasi pemerintah Taiwan dengan *stakeholders* lainnya dalam mengendalikan penularan Covid-19. Hasilnya, Taiwan dapat menekan angka penularan pada level yang rendah dan sukses dalam mengatasi pandemi Covid-19.

(3) Daya tanggap pemerintah terhadap krisis

Untuk menyelamatkan perekonomian dan gelombang pemutusan hubungan kerja di berbagai sektor, pada bulan Juni 2020 pemerintah menyiapkan kebijakan *New Normal* atau adaptasi kebiasaan baru. Meskipun penularan Covid-19 belum sepenuhnya mampu diatasi oleh pemerintah, ancaman resesi ekonomi mendorong pemerintah untuk merespon dampak-dampak yang ditimbulkan akibat resesi ekonomi. Selanjutnya, pemerintah memberikan ijin pembukaan aktivitas ekonomi, sosial dan kemasyarakatan dengan tetap menjaga protokol kesehatan.

Namun demikian, di tengah pandemi Covid-19 yang belum tuntas pemerintah membuat dua rancangan undang-undang (UU) yang kontroversial yaitu: RUU Ciptakerja atau dikenal dengan *Omnibus Law* dan RUU Haluan Ideologi Pancasila (HIP). Publik memprotes keras kedua RUU tersebut karena dinilai tidak relevan dengan urgensi untuk menjawab permasalahan Covid-19. Bahkan publik mengklaim bahwa RUU Ciptakerja tidak memberikan perlindungan kepada buruh dan tidak sejalan dengan aspirasi buruh (Idntimes, 21 Januari 2020).

Sebagai sebuah negara demokratis, respons pemerintah yang menuai kontroversi menunjukkan realitas yang sarat dengan kontradiksi. Idealnya, pemerintahan yang dipilih secara demokratis melakukan tindakan-tindakan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat luas. Ambivalensi yang terjadi di masa pandemi menunjukkan sistem demokrasi di Indonesia belum sepenuhnya menjawab kepentingan publik.

Namun demikian, di bidang sosial kemasyarakatan, pemerintah memberikan tanggapan yang cukup positif. Berbagai bantuan sosial baik dalam bentuk paket

bantuan makanan maupun uang disalurkan kepada kelompok masyarakat yang menderita secara ekonomi akibat dampak Covid-19.

Respons pemerintah dalam memulihkan perekonomian juga dapat dilihat di sektor ekonomi kreatif. Skema kebijakan pemulihan ekonomi kreatif di masa *New Normal* telah diatur oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif melalui penerbitan Panduan Protokol Kesehatan di bidang hotel, restoran, dan pelaku usaha ekonomi kreatif. Dengan panduan ini diharapkan terbentuk kepercayaan publik terhadap industri kreatif di masa pandemi.

Bantuan pemerintah lainnya kepada pekerja kreatif adalah program kartu prakerja. Pandemi Covid-19 telah menunda berbagai kontrak pekerja kreatif yang jumlahnya mencapai 189.586 orang. Pekerja film adalah salah satu pekerja kreatif yang diusulkan untuk mendapatkan akses kartu prakerja (Kemenparekraf, 2020).

Tujuan dari kartu prakerja adalah untuk mengurangi angka pengangguran melalui pelatihan dan pemberian insentif. Namun demikian, program pelatihan yang diselenggarakan secara online menuai sejumlah kontroversi (Kompas, 23 Juni 2020). Pertama, KPK mempermasalahkan tidak adanya lelang secara terbuka dalam merekrut penyedia jasa pelatihan. Demikian pula, kompetensi beberapa pelatihan online dinilai tidak sesuai dengan persyaratan. Kondisi ini menurut KPK membuka peluang yang besar terhadap praktik korupsi. Kedua, keterlibatan staf khusus Jokowi sebagai mitra penyelenggara pelatihan online kartu prakerja. Ketiga, publik menilai alokasi Rp5,6 triliun untuk lembaga mitra kartu prakerja hanya sebagai tindakan pemborosan uang negara. Keempat, harga pelatihan yang dinilai terlalu mahal, padahal menu pelatihan sejenis dapat ditemukan di laman *youtube*. Kelima, keterlambatan pencairan insentif kartu prakerja sehingga banyak dikeluhkan oleh para peserta.

Terus meningkatnya angka orang yang terinfeksi Covid-19 setiap harinya justru menunjukkan lemahnya daya tanggap pemerintah terhadap krisis. Hingga Juli 2020, jumlah orang yang terkonfirmasi positif Covid-19 telah mencapai 137.468 orang dengan angka kematian sebanyak 6.071 orang. Dengan angka tersebut, kasus Covid-19 di Indonesia jauh melampaui China yang hanya sebesar 83.644 orang

yang terinfeksi (Kompas, 19 Juli 2020). Bahkan tingkat kematian akibat Covid-19 di Indonesia mencapai 8,9 %, jauh lebih tinggi daripada tingkat kematian global sebesar 4,8 % (Kompas, 1 April 2020).

Di masa adaptasi kebiasaan baru, fokus pemerintah idealnya adalah mengatasi dampak pandemi Covid-19. Dengan anggaran yang terbatas, pemerintah bisa belajar pada pemerintah Wuhan yang sukses menurunkan jumlah kasus Covid-19 melalui upaya menghentikan penyebaran virus corona. Setelah mampu menurunkan kasus Covid-19, ekonomi Wuhan kembali stabil dan siap memasuki masa *New Normal*.

Dari pembahasan di atas, implikasi untuk riset governansi publik era *New Normal* dapat difokuskan pada berbagai respons pemerintah baik di level pusat maupun lokal terhadap dampak-dampak sosial ekonomi di masa *New Normal*. Studi yang dilakukan oleh Maher, Hoang dan Hindery (2020) dengan kerangka RISE (*Resilience, Intention, Sustain, dan Endurance*) dapat dimanfaatkan untuk menguji tindakan-tindakan pemerintah dalam menangani krisis Covid-19.

(4) Kebijakan publik berbasis bukti (*evidence*)

Ketidakpastian dan tekanan waktu yang dihadapi oleh para pengambil kebijakan di era *New Normal* membutuhkan pendekatan pengambilan keputusan yang relevan dan efektif. Resesi ekonomi dan krisis kesehatan yang masih terus berlanjut menuntut pemerintah untuk berkolaborasi dengan para ahli di berbagai bidang. Konsekuensinya, kebijakan publik yang akan diambil oleh pemerintah tidak lagi bergantung pada kepentingan politik kelompok tertentu. Pemerintah harus semakin transparan dan menggunakan pendekatan ilmiah untuk merasionalisasikan pilihan-pilihan yang akan diambil.

Pendekatan pengambilan keputusan berbasis bukti menjadi pilihan yang relevan dalam membantu para pengambil kebijakan di masa yang sarat dengan ketidakpastian. Pandemi Covid-19 yang diprediksi akan berlangsung selama beberapa dekade memaksa pemerintah untuk lebih mengandalkan data, informasi dan bukti ilmiah sebagai bahan pengambilan keputusan.

Salah satu negara yang sukses dalam memerangi Covid-19 di Asia adalah Taiwan. Ketika Wuhan dilanda oleh penyakit misterius yang menyebabkan kematian dalam jumlah besar, pemerintah Taiwan langsung mengambil sikap waspada. Taiwan mengirim dua orang dokternya ke Wuhan untuk mengamati secara langsung fenomena penyakit misterius tersebut. Dengan pengalaman dalam menangani virus SARS, hasil observasi dari Wuhan dijadikan dasar oleh Taiwan untuk melakukan tindakan antisipatif.

Pemerintah Taiwan melakukan pelacakan terhadap warga negaranya yang berkunjung ke Wuhan. Pelacakan tersebut dilakukan hingga 14 hari ke belakang untuk mendeteksi potensi penularan penyakit dari Wuhan. Pemerintah juga mengharuskan pihak rumah sakit untuk membuka akses secara terbuka bagi warganya yang mengalami gejala demam dan batuk. Setiap penduduk yang mengalami gejala batuk dan demam diwajibkan untuk berobat ke rumah sakit. Sebaliknya, bagi penduduk sakit yang tidak melaporkan akan dikenakan denda. Demikian pula bagi penimbun masker, pemerintah menetapkan denda yang sangat berat. Dengan model governansi yang transparan dan berbasis bukti, Taiwan berhasil menjadi model negara yang sukses dalam meminimalisir angka penularan dan kematian akibat Covid-19.

Kondisi sebaliknya terjadi di Indonesia. Ketika penularan penyakit corona sudah menjalar hingga ke beberapa negara, pemerintah terlihat santai dan kurang serius dalam merespons masukan para ahli. Pemerintah justru bersikap sangat berhati-hati dan cenderung kurang transparan ketika penyakit corona sudah mulai menjalar ke berbagai negara. Di mata pemerintahan, alasan transparansi informasi mengenai penularan corona tidak dibuka kepada publik karena dikawatirkan akan menimbulkan kegaduhan. Namun demikian, yang terjadi justru penularan Covid-19 menyebar ke berbagai golongan dan wilayah. Pemerintah tidak memiliki waktu lagi untuk mengendalikan situasi yang semakin sulit. Krisis kesehatan selanjutnya berdampak terhadap perekonomian.

Pelajaran yang dapat dipetik dari Taiwan adalah pemerintah menggunakan pendekatan rasional berbasis bukti dalam mengelola dampak pandemi Covid-19. Sebagai sebuah negara demokratis, kebijakan publik di Taiwan berhasil memenuhi

kebutuhan masyarakatnya dari ancaman penularan Covid-19. Menariknya, Taiwan mengambil sikap yang berbeda dengan WHO terkait penanganan Covid-19 secara dini. Misalnya, berbekal pengalaman mengatasi virus SARS, Taiwan membatasi akses perjalanan ke luar negeri maupun ekspor berbagai alat medis termasuk masker. Tindakan pemerintah ini ternyata efektif untuk mengendalikan penyebaran Corona di Taiwan (Wang et al., 2020).

Berdasarkan pembahasan mengenai *evidence-based policy*, riset governansi publik di masa *New Normal* dapat difokuskan pada proses perumusan kebijakan publik di berbagai sektor di masa *New Normal*. Apakah kebijakan publik dirumuskan dengan dasar rasional dan berbasis bukti ataupun lebih bias kepada kepentingan kelompok-kelompok tertentu menjadi pertanyaan riset yang penting untuk dijawab. Disamping itu, perlu juga dilakukan pengujian terhadap infrastruktur kapasitas publik karena penanganan dampak pandemi berkaitan erat dengan kapasitas kebijakan publik (Yang, 2020; Woo, 2020). Dalam hal ini, perlu diteliti lebih lanjut apakah kebijakan publik di masa *New Normal* didasarkan pada bukti-bukti ilmiah atau lebih didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan irasional.

(5) Legitimasi regulasi protokol kesehatan

Legitimasi regulasi di masa pandemi merupakan kunci untuk membangun disiplin dan kepatuhan warga terhadap protokol kesehatan. Untuk itu dibutuhkan kemampuan pemerintah dalam mempengaruhi warga negara agar secara sadar mematuhi regulasi yang terkait dengan pengendalian Covid-19.

Peningkatan kasus Covid-19 dan kematiannya merupakan indikator kuat lemahnya legitimasi regulasi protokol kesehatan. Di Indonesia, ketidakpatuhan warga terhadap protokol kesehatan tidak lepas dari kurang jelasnya informasi mengenai Covid-19. Meskipun pemerintah memiliki juru bicara untuk memberikan informasi mengenai Covid-19, tingkat kesadaran warga untuk membatasi interaksi yang berpotensi terhadap penularan masih sangat rendah. Penelitian juga menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan warga terhadap protokol kesehatan hanya 35 persen (Republika, 30 Juni 2020).

Tantangan governansi publik dalam meningkatkan kepatuhan warga terhadap protokol kesehatan berhubungan erat dengan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Survei menunjukkan bahwa menurunnya kepercayaan publik terhadap kebijakan pemerintah dalam menangani Covid-19 disebabkan oleh tidak konsistennya pemerintah dalam upaya menekan penyebaran Covid-19. Misalnya, pemerintah melarang mudik tetapi memberi peluang untuk mereka yang akan pulang kampung. Padahal aktivitas pulang kampung juga berpotensi terhadap penularan Covid-19 ke berbagai daerah. Contoh lainnya adalah pembukaan bandara di masa mudik lebaran yang sebelumnya ditutup dalam rangka membatasi penularan Covid-19 (Viva, 19 Mei 2020).

Situasi yang berbeda ditemukan di Norwegia. Di masa pandemi, secara keseluruhan tingkat kepercayaan warga negara Norwegia terhadap pemerintahnya dalam menangani masalah Covid-19 mengalami peningkatan. Mereka percaya kepada pemerintah, pihak rumah sakit, parlemen nasional maupun lokal serta perdana menteri. Peningkatan kepercayaan publik terjadi karena strategi komunikasi pemerintah yang efektif. Pemerintah sukses bekerja sama dengan berbagai pihak untuk menyampaikan pesan kepada warga negaranya terkait penanganan Covid-19. Dengan kolaborasi dan strategi komunikasi ini, pemerintah Norwegia mampu meningkatkan kepatuhan dan kesadaran warga untuk mematuhi protokol kesehatan (Christensen & Læg Reid, 2020).

Berdasarkan pembahasan di atas, riset governansi publik di masa *New Normal* dapat difokuskan pada strategi komunikasi yang dikembangkan oleh pemerintah untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan. Kolaborasi antar lembaga pemerintah di masa pandemi juga penting untuk dikaji guna memahami bagaimana mereka mengelola krisis kesehatan (Christensen & Læg Reid, 2020).

D. Kesimpulan

Pandemi Covid-19 memberikan pelajaran penting tentang model governansi publik dalam mengelola krisis kesehatan yang berdampak terhadap krisis ekonomi.

Ada lima isu governansi publik yang penting di masa *New Normal* atau adaptasi kebiasaan baru. Pertama, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana penanganan Covid-19. Kedua, partisipasi publik dalam implementasi kebijakan PSBB dan protokol kesehatan. Ketiga, daya tanggap pemerintah terhadap krisis. Keempat, kebijakan publik berbasis bukti (*evidence*). Dan kelima, legitimasi regulasi protokol kesehatan.

Governansi publik di masa pandemi ditemukan berbeda antara negara maju dan berkembang. Negara-negara maju yang sudah mapan sistem demokrasinya tidak mengalami persoalan transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola anggaran publik untuk menangani Covid-19. Namun demikian, di negara yang masih tumbuh sistem demokrasinya seperti Indonesia, praktik penyimpangan banyak ditemukan. Oleh karena itu, pengelolaan anggaran publik untuk pengadaan barang dan jasa yang dibutuhkan untuk penanganan Covid-19 harus dikelola secara transparan dan akuntabel. Implikasi riset goveransi publik dari kasus ini dapat memfokuskan pada kapasitas perencanaan dan keterbukaan informasi secara rinci dalam kegiatan *procurement*.

Partisipasi publik dibutuhkan untuk menghambat penularan Covid-19. Namun demikian, dibutuhkan penyediaan sumber-sumber informasi formal dan sosialisasi yang intensif mengenai Covid-19 kepada publik. Ironisnya, partisipasi masyarakat di Indonesia masih sangat kurang dalam upaya mencegah penularan Covid-19. Oleh karena itu, riset governansi publik dapat difokuskan untuk menguji kapasitas pemerintah lokal dan pemimpin lokal di masa *New Normal*. Kolaborasi antar *stakeholders* telah terbukti efektif menekan kasus penularan Covid-19 seperti yang terjadi di Taiwan dan Jerman.

Daya tanggap pemerintah terhadap krisis di Indonesia ditemukan lemah dalam intervensi pendekatan farmasi, namun kuat dalam intervensi pendekatan non-farmasi. Meningkatnya kasus-kasus penularan Covid-19 mencerminkan lemahnya daya tanggap pemerintah untuk melindungi warga negaranya. Namun demikian, pemerintah cukup tanggap dalam merespon dampak ekonomi dari Covid-19 melalui bantuan sosial dan kartu prakerja. Hanya saja respons pemerintah di masa pandemi

dinilai kurang efektif untuk mengurangi kasus-kasus penularan Covid-19. Implikasi dari kasus-kasus ini untuk riset governansi di masa *New Normal* dapat difokuskan pada respons pemerintah di level pusat maupun daerah untuk mengatasi berbagai dampak sosial, ekonomi dan kesehatan.

Kebijakan publik di masa pandemi membutuhkan pendekatan berbasis pada bukti (*evidence*). Karakteristik pandemi yang sarat dengan muatan ketidakpastian, ancaman jiwa dan tekanan waktu membutuhkan data dan informasi yang akurat dan kredibel sebagai basis pengambilan kebijakan publik. Pengalaman Taiwan dalam mengatasi Covid-19 secara dini menyediakan pelajaran penting bahwa pemerintah yang efektif didukung dengan pendekatan kebijakan publik berbasis bukti. Dari sisi riset governansi publik, perlu dikaji lebih lanjut mengenai kapasitas kebijakan publik di masa *New Normal*, apakah didasari atas pertimbangan bukti atau kepentingan ekonomi politik tertentu.

Kepatuhan dan kesadaran warga di masa *New Normal* ditentukan oleh legitimasi regulasi atau kemampuan pemerintah untuk menundukkan warga negara secara sukarela melalui berbagai regulasi baru. Peningkatan kasus Covid-19 dan tingkat kematiannya disebabkan oleh ketidakpatuhan warga terhadap protokol kesehatan. Ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah menjadi salah satu indikator utama rendahnya legitimasi regulasi terkait Covid-19. Kebijakan publik yang tidak konsisten di masa pandemi juga turut melemahkan kepercayaan publik terhadap kapasitas pemerintah. Implikasi riset governansi publik di masa *New Normal* dapat difokuskan pada pola strategi komunikasi yang dikembangkan oleh pemerintah bersama *stakeholders* untuk meningkatkan kepatuhan publik terhadap protokol kesehatan.

Daftar Pustaka

- Arkush, D. (2012). Democracy and administrative legitimacy. *Wake Forest Law Rev* 47:611–629.
- Atkinson, C.L. (2017). Legitimacy in Public Administration. Dalam Farazman, A. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer International Publishing.
- Bogenschneider, K., Corbett, T. (2010). Evidence-based policy making: Insights from policy-minded researchers and research-minded policymakers. Routledge.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2020), Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Admin Rev*. doi:10.1111/puar.13241
- CNBC. (2020). Sri Mulyani akui PSBB jadi biang kerok ekonomi RI -5,32. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200805165310-4-177677/sri-mulyani-akui-psbb-jadi-biang-kerok-ekonomi-ri-532>
- Davies, H., Butley, S., Smith, P. (Eds.). (2000). What works? Evidence-based policy and practice in the public services. Policy Press.
- Detik. (2020). Corona ganjal setoran pajak penerimaan negara cekak. Diunduh dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5087357/corona-ganj-al-setoran-pajak-penerimaan-negara-cekak>
- Detik. (2020). Menilai cara pemerintah menghadapi gempuran Corona. Diunduh dari <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4961412/menilai-cara-pemerintah-menghadapi-gempuran-corona>
- Huang, I.Y.-F. (2020), Fighting COVID-19 through Government Initiatives and Collaborative Governance: The Taiwan Experience. *Public Admin Rev*, 80: 665-670. doi:10.1111/puar.13239.
- Huberts, L.W.J.C. (2018) Integrity: What it is and Why it is Important, *Public Integrity*, 20:sup1, S18-S32, DOI: 10.1080/10999922.2018.1477404
- Idntimes. (2020). KSPI: Omnibus Law Cilaka tidak berpihak pada buruh. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/fitang-adhitia/kspi-omnibus-law-cilaka-tidak-berpihak-pada-buruh/1>

- ILO (2020). Social protection responses to the Covid-19 crisis. Country responses in Asia and the Pacific. Diunduh dari https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_739587.pdf
- Kapucu, N. & Ustun, Y. (2018). Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector, *International Journal of Public Administration*, 41:7, 548-561. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1280819>
- Kartikasara, H.N. (2020). Anggaran Covid-19 dalam ruang tertutup. <https://ti.or.id/wp-content/uploads/2020/07/2020-IBC-Anggaran-Penanganan-Covid-dan-Ketertutupan-Pemerintah-NH.pdf>
- Kapucu, N., & Ustun, Y. (2018) Collaborative crisis management and leadership in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 41:7, 548-561, DOI: 10.1080/01900692.2017.1280819
- Khemani, S. (2020). An Opportunity to Build Legitimacy and Trust in Public Institutions in the Time of COVID-19. Research & Policy Brief No.32, The World Bank.
- Khongsai, L., Anal, T.S.S.C., A.S., R. *et al.* (2020). Combating the spread of COVID-19 through community participation. *Glob Soc Welf* (2020). <https://doi.org/10.1007/s40609-020-00174-4>.
- Kolstad, I. & Wiig, A. (2011). Does democracy reduce corruption? Diunduh dari <https://www.cmi.no/publications/file/4315-does-democracy-reduce-corruption.pdf>
- Kompas. (2020). Aturan New Normal: Jarak antar-karyawan di kantor minimal 1 meter. Diunduh dari <https://money.kompas.com/read/2020/05/25/070800626/aturan-new-normal-jarak-antar-karyawan-di-kantor-minimal-1-meter>
- Kompas. (2020). Survei sebagian besar warga menolak PSBB karea sulit cari nafkah. Diunduh dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/23/13541671/survei-sebagian-besar-warga-menolak-psbb-karena-sulit-cari-nafkah>
- Kompas. (2020). Ini potensi korupsi dalam penanganan wabah Covid-19 menurut ICW. Diunduh dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/14/18123371/ini-potensi-korupsi-dalam-penanganan-wabah-covid-19-menurut-icw>.

- Kompas. (2020). 10 negara di Asia dengan Kasus Tertinggi Virus Corona, Indonesia nomor 9. Diunduh dari <https://www.kompas.com/tren/read/2020/07/19/113432265/10-negara-di-asia-dengan-kasus-tertinggi-virus-corona-indonesia-nomor-9>
- Kompas. (2020). Kontroversi kartu prakerja dari temuan KPK hingga keterlibatan perusahaan. Diunduh dari <https://money.kompas.com/read/2020/06/23/140205226/kontroversi-kartu-prakerja-dari-temuan-kpk-hingga-keterlibatan-perusahaan?page=all>
- KPK. (2017). Survei penilaian integritas. https://www.kpk.go.id/images/pdf/Laporan_Ilmiyah_SPI_2017.pdf
- LIPI. (2020). LIPI: PSBB belum sepenuhnya berhasil. Diunduh dari <https://kependudukan.lipi.go.id/id/berita/liputan-media/994-lipi-psbb-belum-berhasil-sepenuhnya>
- Linde, J., & Peters, Y. (2020). Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government. *Party Politics*, 26(3), 291–304. <https://doi.org/10.1177/1354068818763986>
- Maher, C.S., Hoang, T. and Hindery, A. (2020), Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits. *Public Admin Rev*, 80: 644-650. doi:10.1111/puar.13238
- Marston, C., Renedo, A., & Miles, S. (2020). Community participation is crucial in a pandemic. [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(20\)31054-0.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(20)31054-0.pdf)
- McGuire, M., & Silvia, C. (2009). Does leadership in networks matter? Examining the effect of leadership behaviors on managers' perceptions of network effectiveness. *Public Performance & Management Review*, 33(1), 34–62.
- Mungiu-Pippidi, A., & Dadašov, R. (2016). Measuring control of corruption by a new index of public integrity. *Eur J Crim Policy Res* 22, 415–438. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9324-z>
- Ourworldindata. (2020). Emerging COVID-19 success story: Germany's strong enabling environment. Diunduh dari <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-germany>.

- Parker, C.F., Nohrstedt, D., Baird, J., Hermansson, H., Rubin, O., & Baekkeskov, E. (2020). Collaborative crisis management: a plausibility probe of core assumptions, *Policy and Society*, DOI: 10.1080/14494035.2020.1767337
- Pramanik, R., Ekman, O., Hassel, H. and Tehler, H. (2015), Organizational Adaptation in Multi-Stakeholder Crisis Response: An Experimental Study. *J Contingencies & Crisis Man*, 23: 234-245. doi:10.1111/1468-5973.12094
- Qazi, A, Qazi, J, Naseer, K, et al. Analyzing situational awareness through public opinion to predict adoption of social distancing amid pandemic COVID-19. *J Med Virol*. 2020; 92: 849– 855. <https://doi.org/10.1002/jmv.25840>
- Rachman, S.J. (2020). Ketertutupan penanganan Covid-19, potensi korupsinya? <https://ti.or.id/wp-content/uploads/2020/07/Potensi-Korupsi-Ketertutupan-Penanganan-Covid-19.pdf>
- Rock, M.T. (2009). Corruption and Democracy. *The Journal of Development Studies*, 45:1, 55-75, DOI: 10.1080/00220380802468579
- Seifter, M. (2014). States, agencies, and legitimacy. *Vander-bilt Law Rev* 67(2):443–473
- Tempo. (2020). Dampak corona 305 juta orang terkena PHK hingga Juni. Diunduh dari <https://bisnis.tempo.co/read/1350955/dampak-corona-305-juta-orang-terkena-phk-hingga-juni>
- Terracino, J.B. (2020). Public integrity for an effective Covid-19 response and recovery. Diunduh dari <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-integrity-for-an-effective-covid-19-response-and-recovery-a5c35d8c/>
- Tribunnews. (2020). Kapan pandemi Covid-19 berakhir, WHO prediksi dampaknya bisa dirasakan hingga beberapa dekade. Diunduh dari <https://solo.tribunnews.com/2020/08/02/kapan-pandemi-covid-19-berakhir-who-prediksi-dampaknya-bisa-dirasakan-hingga-beberapa-dekade>
- Viva. (2020). Kebijakan pemerintah tak konsisten hadapi virus corona bikin frustrasi. <https://www.viva.co.id/berita/nasional/1276625-kebijakan-pemerintah-tak-konsisten-hadapi-virus-corona-bikin-frustrasi>

- Wang, C.J., Ng, C.Y., Brook, R.H. (2020). Response to COVID-19 in Taiwan: Big data analytics, new technology, and proactive testing. *JAMA*. 323(14):1341–1342. doi:10.1001/jama.2020.3151.
- Widaningrum, A. (2017). Public trust and regulatory compliance. *JSP*, 21 (1). Diunduh dari <https://jurnal.ugm.ac.id/jsp/article/view/28679>
- Woo, J.J. (2020) Policy capacity and Singapore's response to the COVID-19 pandemic, *Policy and Society*, 39:3, 345-362, DOI: 10.1080/14494035.2020.1783789
- Yang, K. (2020). What Can COVID-19 Tell Us About Evidence-Based Management? *The American Review of Public Administration*. <https://doi.org/10.1177/0275074020942406>