

KEBIJAKAN PUBLIK

Pendekatan Inkremental
untuk Adaptasi dan Resiliensi

Dr. Dody Setyawan, S.Sos., M.AP. | Dekki Umamur Ra'is, S.Sos., M.Soc.Sc



KEBIJAKAN PUBLIK

Pendekatan Inkremental
untuk Adaptasi dan Resiliensi

**Dr. Dody Setyawan, S.Sos., M.AP.
Dekki Umamur Ra'is, S.Sos., M.Soc.Sc.**



Kebijakan Publik:
Pendekatan Inkremental untuk Adaptasi dan Resiliensi
Indramayu © 2025, Penerbit Adab

Penulis: Dr. Dody Setyawan, S.Sos., M.AP. dan
Dekki Umamur Ra'is, S.Sos., M.Soc.Sc
Editor : Nia Duniawati
Desain Cover : Difiyani Puspitasari
Layouter : Arie Fahmi Luthfi

Diterbitkan oleh Penerbit Adab

CV. Adanu Abimata

Anggota IKAPI : 354/JBA/2020
Jl. Intan Blok C2 Pabean Udik Indramayu Jawa Barat
Kode Pos 45219 Telp : 081221151025
Surel : penerbitadab@gmail.com
Web: <https://Penerbitadab.id>

Referensi | Non Fiksi | R/D
vi + 304 hlm. ; 15,5 x 23 cm
No. ISBN : 978-634-216-147-0
No. E-ISBN : 978-634-216-148-7 (PDF)

Cetakan Pertama, Maret 2025
Edisi Digital, Maret 2025



Hak Cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainya tanpa izin tertulis dari penerbit.

All right reserved



KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga buku yang berjudul **Kebijakan Publik: Pendekatan Inkremental untuk Adaptasi dan Resiliensi** ini dapat terselesaikan dengan baik. Buku ini hadir sebagai upaya untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai pendekatan inkremental dalam kebijakan publik, terutama dalam menghadapi tantangan perubahan sosial, ekonomi, dan lingkungan yang dinamis.

Dalam dunia yang terus berubah dengan cepat, kebijakan publik tidak dapat disusun secara kaku dan final. Sebaliknya, pendekatan inkremental memungkinkan kebijakan untuk berkembang secara bertahap dengan mempertimbangkan kondisi nyata di lapangan serta kapasitas adaptasi dari para pemangku kepentingan. Buku ini membahas berbagai teori, konsep, serta studi kasus yang relevan guna memberikan gambaran menyeluruh tentang bagaimana pendekatan ini dapat meningkatkan resiliensi dalam tata kelola pemerintahan.

Kami menyadari bahwa buku ini masih memiliki kekurangan dan keterbatasan. Oleh karena itu, kami sangat mengharapkan kritik serta saran konstruktif dari para pembaca guna penyempurnaan di masa mendatang. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi akademisi, praktisi kebijakan, mahasiswa, serta seluruh pihak yang memiliki perhatian terhadap perkembangan kebijakan publik.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan dan kontribusinya dalam penyusunan buku ini. Semoga ilmu yang tersaji dalam buku ini dapat memberikan wawasan serta inspirasi bagi pembaca dalam merancang kebijakan publik yang lebih adaptif dan responsif terhadap perubahan.

Malang, Maret 2025

Penulis



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II KEBIJAKAN PUBLIK	13
BAB III MODEL-MODEL FORMULASI KEBIJAKAN	63
BAB IV PERAN AKTOR DALAM FORMULASI KEBIJAKAN	79
BAB V KONSEP PANDEMI SEBAGAI BENCANA NONALAM.....	91
BAB VI FORMULASI KEBIJAKAN PENANGANAN PANDEMI.....	99
BAB VII TAHAPAN EVALUASI KARAKTERISTIK MASALAH PANDEMI.....	127
BAB VIII PROSES FORMULASI KEBIJAKAN PENANGANAN PANDEMI.....	143
BAB IX EKSISTING MODEL FORMULASI KEBIJAKAN DIMASA KRISIS	223
BAB X PENUTUP.....	287
DAFTAR PUSTAKA.....	291
BIOGRAFI PENULIS.....	301

BAB I PENDAHULUAN



Pandemi global dan respon pemerintah di sebagian besar negara telah menciptakan keadaan darurat yang dirasakan oleh masyarakat dunia, serupa dengan beberapa peristiwa lain dalam sejarah umat manusia. Sampai saat ini pandemi masih berlangsung, kehilangan nyawa manusia, keruntuhan ekonomi, penutupan perbatasan, dan efek lainnya masih dapat dirasakan. Mudah untuk membayangkan bahwa dunia pasca-pandemi pada dasarnya akan berbeda dari yang terjadi sebelumnya. Namun, perubahan dan kontinuitas selalu saling terkait erat dalam transformasi masyarakat dunia, (Bieber, 2020). Berdasarkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 pandemi merupakan jenis bencana non-alam dan kejadian yang tidak biasa, merupakan virus mewabah yang penyebarannya terjadi antar manusia. Ada banyak wabah penyakit dan pandemi yang tercatat dalam sejarah, seperti Flu Spanyol, Flu Hong Kong, SARS, H7N9, Ebola, Zika, (Muis, 2020).

Historical context. Sejak Januari 2020 WHO telah menyatakan dunia masuk ke dalam darurat global terkait virus ini, (Sebayang, 2020). Dampak dari terkenanya Covid-19 bagi individu yang terinfeksi yaitu akan mengalami gangguan pernafasan ringan hingga dapat menyebabkan kematian, (Zhou, 2020). Pandemi Covid-19 ini merupakan fenomena luar biasa yang terjadi di bumi pada abad ke 21, yang skalanya mungkin dapat disamakan dengan Perang Dunia II, karena event-event skala besar (pertandingan-pertandingan olahraga internasional contohnya) hampir seluruhnya ditunda bahkan dibatalkan. Kondisi serupa ini pernah terjadi hanya pada saat terjadi perang dunia saja, tidak pernah ada situasi lainnya yang dapat membatalkan acara-acara tersebut, (Aida, 2020).

Di Indonesia mengutip dari berita *online*, pemerintah mengkonfirmasi kasus covid 19 pertama pada tanggal 2 Maret 2020, meskipun muncul beberapa spekulasi bahwa Covid-19 telah masuk ke Indonesia beberapa waktu sebelumnya, (tim detik.com, 2020). Per 22 Agustus 2020, kasus positif Covid-19 di Indonesia mencapai 151.498 orang, jumlah total pasien yang sembuh dan

tak lagi terinfeksi corona ada 105.198 pasien sejak awal pandemi. Total pasien yang meninggal dengan kondisi positif virus corona ada 6.594 orang. Selain data pasien dan kasus positif Covid-19, pemerintah juga mengumumkan bahwa ada 75.457 orang yang saat ini berstatus suspek terkait penularan virus corona, (Nugraheny, 2020).

Data terbaru berdasarkan dokumen laporan Kementerian Kesehatan secara kumulatif nasional sampai dengan per 9 September 2021, tercatat 4.116.890 kasus terkonfirmasi, dengan besaran insiden kasus sebesar 16.26/100.000 penduduk per minggu. Total jumlah kematian tercatat 134.930 kasus, dengan besaran insiden 1,38/100.000 penduduk per minggu. *Positivity rate* 4.86 per minggu, (Dokumen Kemenkes, 2021). Sampai bulan 31 Januari 2022 total kasus yang terjadi seluruh Indonesia mencapai 4.353.370 jiwa, tingkat kesembuhan mencapai 4.140.454 dan meninggal 144.320 jiwa, (kemkes.go.id). Dengan demikian sampai tahun 2022 ini kasus Covid-19 masih menjadi ancaman serius dalam kehidupan masyarakat.

Normative context, meninjau kembali kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mempercepat penanganan pandemi. Pada saat diumumkan pertama kali adanya warga Indonesia yang positif terjangkit Covid-19, pada tanggal 2 Maret tahun 2020 pemerintah Indonesia merespon pandemi Covid-19 ini dengan mengeluarkan Keppres No. 7 tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 atau disingkat dengan GTTP Covid-19. Keppres ini menjelaskan tugas utama dari GTTP Covid-19 ini dijelaskan pada pasal 3 yang berbunyi: meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan; mempercepat penanganan Covid-19 melalui sinergi antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah; meningkatkan antisipasi perkembangan eskalasi penyebaran Covid-19; meningkatkan sinergi pengambilan kebijakan operasional; dan meningkatkan kesiapan dan kemampuan mencegah, mendeteksi, dan merespon perkembangan Covid-19.

Selanjutnya pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Melalui Keppres ini diatur sinergitas antar-kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah, di mana gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat. Kebijakan ini sebagai respons ketidakpercayaan dunia internasional atas informasi terkait jumlah kasus positif Covid-19 yang berbeda antara data yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dengan daerah (republika.co.id, 7 April 2020).

Pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Menurut PP tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan PSBB atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan atau barang untuk satu provinsi atau kabupaten/ kota tertentu atas persetujuan Menteri Kesehatan (Menkes).

Pada tanggal 13 April 2020 presiden kembali mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana non-Alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Dengan Keppres ini, gubernur, bupati, dan walikota dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat, (news.detik.com, 13 April 2020). Selain itu pemerintah juga menghimbau masyarakat melakukan *physical distancing* yaitu menjaga jarak antar individu, terutama pada aktivitas diluar rumah dan di kerumunan. Keterlibatan masyarakat ini diharapkan berperan penting untuk mencegah penularan Covid-19. Namun, sampai saat ini masih banyak masyarakat yang kurang mengindahkan, utamanya karena faktor ekonomi, bahkan faktor sosial.

Polemik karantina wilayah atau *lockdown* masih menjadi perdebatan karena di satu sisi dapat memblokir arus investasi dan perdagangan, namun disisi lain diperlukan bagi daerah yang belum memiliki fasilitas medis yang memadai. Pada 7 April 2020, Indonesia menjadi negara dengan tingkatan kematian paling tinggi di Asia. Data dari Kementerian Kesehatan dan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 menunjukkan bahwa sebanyak 221 Pasien meninggal dengan peningkatan 2.738 pasien Positif Covid-19.

Kurangnya transparansi pemerintah pusat dalam memberikan data yang valid mengenai kasus Covid-19 ini membuat sejumlah pemerintah daerah melakukan *lockdown* atau karantina wilayahnya secara mandiri. Namun, keputusan ini ditentang pemerintah pusat karena keputusan karantina wilayah merupakan kewenangan pemerintah pusat. Integrasi pemerintah pusat dan daerah yang tidak sinkron menyebabkan penyebaran Covid-19 di hampir di seluruh provinsi di Indonesia bergerak dengan cepat.

Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Indonesia merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Pasal 1 Ayat 1 Tentang Karantina Kesehatan yang menyebutkan bahwa "*Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.*" PSBB setidaknya meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum (Kompas, 2020).

Sedangkan Karantina Wilayah merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 Pasal 1 Ayat 10 Tentang Karantina Kesehatan yang menyebutkan bahwa "*Karantina wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.*" Karantina wilayah

dilaksanakan kepada seluruh anggota masyarakat di suatu wilayah apabila terjadi penyebaran penyakit di wilayah tersebut; wilayah yang di karantina diberi garis karantina dan dijaga terus-menerus oleh pihak kesehatan dan kepolisian yang berada di luar wilayah karantina; anggota masyarakat juga tidak diperkenankan untuk keluar masuk wilayah karantina. Hal yang ditekankan dari Pasal 55 adalah pemerintah pusat bertanggung jawab memenuhi kebutuhan pokok masyarakat bahkan makanan untuk hewan ternak selama karantina wilayah; Tanggung jawab pemerintah pusat melibatkan pemerintah daerah dan pihak terkait dalam menerapkan karantina wilayah, (Tamtomo, 2020).

Urgensi karantina wilayah atau PSBB yang menjadi kewenangan pemerintah pusat perlu disesuaikan dengan pemerintah daerah, karena tidak semua daerah di Indonesia memiliki kapasitas yang sama. Jakarta, Kota Surabaya dan Kota Malang bisa saja menerapkan PSBB tetapi belum tentu bisa secara efektif diterapkan di Indonesia Timur. Upaya transparansi cepat tanggap sampai sejauh ini justru terlihat dari sejumlah pemerintah daerah yang menetapkan kebijakan publik secara mandiri. Koordinasi pusat dan daerah berjalan kurang baik karena kepentingan, prioritas dan cara memandang pandemi ini berbeda, selain kapasitas daerah yang juga berbeda. Kebijakan publik erat kaitannya dengan pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat, memerlukan kejelasan prosedur terutama dimasa pandemi Covid-19 ini.

Di Jawa Timur, per tanggal 11 September 2021 berdasarkan Satgas Covid-19 ada kenaikan 547 kasus baru positif Covid-19. Dengan penambahan tersebut, Jatim kini menempati kasus tertinggi secara nasional dengan jumlah mencapai 290.279 kasus (Makdori, 2021). Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Jawa Timur dalam menangani Covid-19 ini adalah dengan mengesahkan Peraturan Gubernur No. 53 tahun 2020 tentang Penerapan Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* 2019. Poin penting dari pergub ini adalah penerapan

protokol kesehatan berupa pemakaian masker, cuci tangan secara teratur, *physical distancing*, dan menerapkan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS), dengan sanksi administratif perseorangan sebesar 250.000, usaha mikro 500.000, hingga usaha besar yang mencapai 25 juta apabila melakukan pelanggaran.

Menindak lanjuti Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 telah dicabut diganti dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019, pemerintah Jawa Timur telah mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Gubernur sebanyak sepuluh kali berupa Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro Dan Mengoptimalkan Posko Penanganan Corona Virus Disease 2019 Di Tingkat Desa dan Kelurahan Untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 Di Provinsi Jawa Timur.

Di Kota Malang kasus pasien positif Covid-19 terkonfirmasi awal bulan Maret 2020, seperti berita yang dapat ditelusuri sebagai berikut; sejauh ini, di Kota Malang ada dua orang dinyatakan positif Covid-19. Seorang di antaranya sudah meninggal dunia sebelum hasil laboratorium keluar. Berikutnya, adalah mahasiswa tersebut. Kedua kasus itu tercatat di RS Saiful Anwar (RSSA) Malang, (<https://www.liputan6.com/>, 19 Maret 2020). Untuk itu Kota Malang pada akhir Maret dan April 2020 ditetapkan menjadi Zona Merah penyebaran Covid 19 bersama Kota Surabaya.

Permasalahan penanggulangan Covid-19 di Kota Malang berawal dari agenda pemerintah daerah untuk memutus mata rantai penyebaran Covid-19. Apakah memilih untuk *Lockdown* atau

PSBB. Malang Raya yang terdiri dari Kota Malang, Kota Batu dan Kabupaten Malang memiliki pandangan berbeda. Hal ini menjadi polemik seperti pendapat masing-masing Walikota dan Bupati Kabupaten Malang. Pada pertengahan April 2020, hanya Kota Malang yang telah mengirim surat pengajuan PSBB ke Kementerian Kesehatan melalui Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berlaku pada tanggal 17 Mei sampai dengan 31 Mei 2020 di Malang Raya setelah Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/305/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Wilayah Malang Raya ditetapkan. Namun demikian per 23 Agustus 2020 kasus yang terkonfirmasi sejumlah 1056 orang positif, sembuh 636 orang, meninggal 83 orang, pasien suspect 1935, pasien dalam pantauan 339 orang, (Fardiyah, 2020).

Pada Desember 2020, tepatnya Sejak Senin tanggal 14 Desember 2020 Kota Malang harus kembali menjadi Zona Merah setelah sebelumnya cukup lama berada di zona oranye atau resiko sedang penularan Covid-19. Angka pasien terkonfirmasi positif Covid-19 terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Berdasarkan data satgas Covid-19 Kota Malang, hingga 15 Desember 2020, ada tambahan sebanyak 89 pasien terkonfirmasi positif.

Dengan demikian kebijakan yang relatif cepat apakah dirumuskan dengan matang atau sebaliknya, sehingga meminimalisir kegagalan atau justru efektif dalam menanggulangi pandemi, menjadi dasar permasalahan ini. Kegagalan biasanya terjadi seiring waktu karena lingkungannya berubah dan berkembang, merusak asumsi dan harapan capaian yang dibahas dalam proses formulasi, (Howlett, Ramesh, & Xun, 2015; Nair & Howlett, 2017).

Proses formulai kebijakan yang dirancang dengan dasar data yang jelas masih mungkin bisa gagal jika tidak beradaptasi dengan keadaan dan situasi yang berubah saat implementasi kebijakan berlangsung dan saat kebijakan tersebut diterapkan, (Nair & Howlett, 2017) apalagi dirumuskan dengan buru-buru karena di dorong

keadaan krisis. Artinya, pemerintah bergulat dengan masalah yang kompleks yang melibatkan situasi di mana mereka harus berurusan dengan banyak aktor, gagasan, dan kepentingan dalam lingkungan masalah kompleks yang biasanya berkembang dan berubah seiring waktu. Apa yang disebut dunia *Volatility, Uncertainty, Complexity, dan Ambiguity* (VUCA), (Bennett & Lemoine, 2014) mempersulit pembuatan kebijakan, membuat prediksi menjadi sulit, bahkan tidak mungkin, dan menunjukkan kebutuhan untuk dapat merancang dan mengadopsi kebijakan yang fleksibel. Beberapa cara merumuskan kebijakan yang dapat dilakukan dalam VUCA, yaitu observasi masalah dan evaluasi (Lembaga Administrasi Negara, 2023). Dengan demikian idealitas formulasi kebijakan sebagaimana kondisi normal dapat disederhanakan.

Formulasi kebijakan merupakan *powerfull tool* yang ditujukan untuk peningkatan kualitas keputusan dan bagaimana implementasinya. Masyarakat, baik individu maupun kelompok dapat berperan sebagai perantara dalam mendorong perbaikan kualitas informasi yang diterima pemerintah sebagai dasar mengambil keputusan yang tepat. Dalam hal ini, kesadaran masyarakat diperlukan dalam mengawal sebuah kebijakan untuk menciptakan kewaspadaan dan dinamika politik dalam mendukung penguatan pilihan dan keputusan kebijakan yang tepat, (Fung et al., 2007).

Formulasi kebijakan publik sebagai tahapan awal membuat keputusan pemerintah dalam menghadapi Pandemi Covid-19 menjadi perhatian khusus, mengingat peristiwa ini "datang tiba-tiba" kemudian mewabah dan meluas. Sehingga tindakan preventif dan perencanaan dalam penanganannya akan berimplikasi pada upaya dalam menekan angka penularan. Dampak pada aspek sosial, pada aspek ekonomi dan politik juga menjadi perhatian khusus. Pada aspek sosial, pemerintah perlu menjelaskan dengan komunikasi yang baik kebijakan apa saja yang ditempuh. Demikian juga dari aspek ekonomi, pemerintah dituntut untuk memberikan "bantalan"

ekonomi demi keberlangsungan hidup pada masyarakat yang terdampak Covid-19, terutama masyarakat menengah kebawah. Dari sisi politik, pemerintah dituntut transparan dalam menyampaikan data dan perkembangan Pandemi Covid-19 ini.

Kebijakan pemerintah akan maslahat ketika sesuai dengan kepentingan yang diinginkan masyarakat. Kenyataannya, di dalam proses kebijakan publik, agenda pemerintah tidak serta merta bermuara pada kebijakan yang kemudian menjadi program untuk memenuhi hajat masyarakat, mengingat banyak kepentingan aktor yang mempengaruhi, (Santoso et al., 2013). Peran aktor dalam proses penentuan kebijakan menjadi urgen karena adanya sebuah permasalahan yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Di masa pandemi saat ini, permasalahan yang mendesak adalah penanganan bencana pandemi Covid-19 harus segera diselesaikan agar masyarakat dapat hidup secara normal kembali.

Proses kebijakan publik memiliki beberapa tahapan. Tahapan-tahapan tersebut biasa disebut dengan *Policy Cycle*. Secara umum tahapannya adalah *Policy Formulation, Decision Making, Policy Implementation, dan Policy Evaluation*, (Parsons, 2005; Nugroho, 2011). Adanya proses panjang ini menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan publik bukan proses yang sederhana melainkan suatu proses yang banyak melibatkan berbagai macam faktor dan aktor.

Tahap dasar yang krusial dan strategis dari keseluruhan tahapan pembuatan kebijakan adalah formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan secara sederhana dapat disebut sebagai pembahasan agenda atau pengenalan terhadap masalah-masalah. Formulasi kebijakan menjadi tahapan yang penting karena dalam tahapan tersebut semua permasalahan dipilah, dipilih dan difilter. Kemudian didefinisikan dan diidentifikasi dengan baik, maka proses selanjutnya dapat diputuskan menjadi sebuah kebijakan, (Winarno, 2012).

Selain itu cepatnya perubahan menjadi persoalan tersendiri, mengapa hal tersebut terjadi, apakah kebijakan yang dibuat tidak

direncanakan dengan matang, sehingga kurang efektif, atau memang pandemi begitu masif yang memerlukan penanganan yang cepat dan kebijakan tepat. Masyarakat sebagai subjek dan objek dalam kebijakan perlu mengetahui lebih mendalam proses formulasi kebijakan, dalam batas tertentu partisipasi masyarakat tidak bisa dihindari agar menghasilkan sebuah kebijakan yang tepat guna. Tentu kebijakan tersebut harus adaptif dan memerlukan sinergi dengan semua pihak, semua aktor dan sektor.

BAB II KEBIJAKAN PUBLIK



1. Konsep Kebijakan Publik

Upaya untuk memahami kebijakan publik perlu penjelasan beberapa terma penting yang terkadang menimbulkan perdebatan karena perbedaan istilah (term) itu sendiri. Seperti ilmu kebijakan (*policy science*), kebijakan publik (*public policy research*), studi kebijakan publik (*public policy studies*). Istilah ilmu kebijakan pertama kali dipopulerkan oleh Harold D. Lasswell dan Daniel Lerner dalam buku *The Policy Sciences: Recent Trends in Scope and Method* yang terbit pada awal tahun 1951. Lasswell melihat ilmu sosial sebagai metode pemecahan masalah sosial dan dengan demikian mengusulkan bahwa ilmu ini harus dipahami sebagai ilmu kebijakan, (Torgerson dalam *Handbook of Public Policy Analysis*, Fischer, et al., 2007).

Sebuah ilmu itu disebut ilmu kebijakan (*policy science*) apabila ilmu itu menjelaskan proses pembuatan kebijakan di dalam masyarakat, atau menyediakan data yang dibutuhkan untuk membuat keputusan yang rasional mengenai persoalan kebijakan tertentu, (Parsons, 2005; 2017). Ilmu kebijakan menekankan pada pentingnya melakukan telaah pada proses kebijakan publik, yang kemudian secara umum dikelompokkan pada tiga fase besar, yaitu: formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik, atau tentang bagaimana kebijakan publik dibuat, diterapkan dan dievaluasi, (Putra & Sanusi, 2019). Selain itu Lasswell menekankan pentingnya pendekatan multi disiplin dalam melakukan tentang kebijakan publik.

Ilmu kebijakan, kebijakan publik, dan studi kebijakan publik, sering dilekatkan pada dunia akademis dan tak jarang saling bertukar istilah. Memahami ketiga hal tersebut ilmu kebijakan (*policy science*) menempatkan fenomena kebijakan tertentu sebagai objek studi yang akan dicari penjelasannya, khususnya dalam hal perubahan kebijakan yang terjadi dan konsekuensinya, (Parsons, 2017; Putra & Sanusi, 2019). Penjelasan hal tersebut didapatkan dengan menggunakan metode ilmiah, inilah kemudian yang dikenal

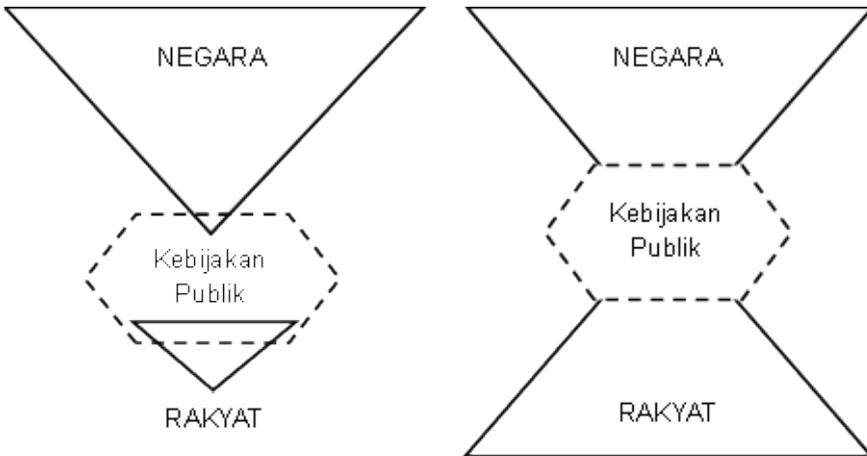
dengan kebijakan publik (*public policy research*), dan bertujuan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, studi kebijakan publik (*public policy studies*). Hal ini secara tersirat dijelaskan dalam buku *Policy Analysis in Canada: The State the Art* bahwa "Peningkatan permintaan yang signifikan untuk para ahli analisis kebijakan karena perkembangan di Kanada dan Eropa telah menjadi pendorong administrasi publik, ilmu politik dan sekolah bisnis untuk mengubah orientasi mereka dan, semakin banyak, untuk memasukkan studi kebijakan publik dan analisis kebijakan dalam penawaran kurikulum mereka" (Dobuzinskis, Howlett & Laycock, 2005). Dengan demikian ketiga terma tersebut di atas kurang relevan dipersoalkan, namun penggunaannya dapat dilihat dari fokus yang telah dijelaskan di atas.

Kebijakan publik selalu tentang keputusan negara atau pemerintah untuk mengubah kondisi yang sudah ada ke arah kondisi yang lebih baik karena tugas membuat kebijakan publik adalah tugas negara, (Nugroho, 2014). Tujuan dari kebijakan publik adalah menyelesaikan permasalahan publik, bukan menciptakan masalah publik baru (Santoso, 2010). Kebijakan tentang apa yang mungkin dapat dilakukan, kebijakan adalah tentang masalah sosial dalam kehidupan manusia (Nugroho, 2014). Dalam pandangan Nugroho, menyebutkan bahwa pada dasarnya ada dua paradigma kebijakan publik di negara-negara berkembang, yaitu; *continental paradigm* dan *anglo-saxon paradigm*.

Pertama paradigma kontinental (*continental paradigm*) adalah paradigma yang melihat kebijakan publik sebagai tugas pemerintah semata. Paradigma ini melihat kebijakan publik sebagai turunan dari hukum, memahami kebijakan sebagai hukum publik atau administratif, tidak jarang menyamakan dengan hukum itu sendiri. Sehingga ia melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi Negara dan produk akhir dari kebijakan publik bersifat mengikat dan memaksa.

Kedua paradigma anglo-saxon, (*anglo-saxon paradigm*), adalah paradigma yang melihat kebijakan publik hasil interaksi politik antara

pemerintah dan masyarakat. Memang paradigma ini cenderung melihat kebijakan sebagai turunan politik, khususnya hasil proses politik. Paradigma *continental* ini berkembang di daratan Eropa, khususnya di wilayah Inggris Raya. Paradigma ini dapat dilihat dari karakteristik kebijakan di berbagai negara bekas jajahan masing-masing, termasuk Indonesia yang pernah dijajah Belanda. Gambar 1 menggambarkan substansi dua paradigma, *continental* dan *anglo-saxon*. Pendekatan *continental* nampak didominasi oleh negara dalam proses kebijakan publiknya, rakyat hanyalah obyek yang menerima begitu saja kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Sementara pendekatan *anglo-saxon* lebih melihat kebijakan sebagai proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat melalui proses dialogis dan partisipatif.



Gambar 1 Paradigma *continental* dan *anglo-saxon*

Sumber : diadopsi dari Nugroho, (2014).

Dari kedua paradigma tersebut di atas, paradigma *anglo-saxon* nampaknya lebih sesuai dengan perkembangan politik dan administrasi publik yang berkembang di Indonesia. Menempatkan masyarakat bukan saja sebagai obyek tetapi juga subyek dari seluruh proses kebijakan sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Pelibatan masyarakat dalam proses kebijakan publik akan membangun komitmen bersama untuk "mempertemukan" masalah publik dan

kepentingan pemerintah dan membawanya masuk ke *agenda-setting*, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, sampai ke evaluasi kebijakan. Masyarakat merasa menjadi bagian dari masalah dan solusi-solusinya, masyarakat ikut merasa memiliki kebijakan yang disusun.

Ada begitu banyak referensi tentang kebijakan publik yang bisa dijadikan pedoman untuk kajian. Dimulai dari Easton (1953) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*the authoritative allocation through the political process, of values to groups or individuals in the society*". Kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian kekuasaan melalui proses politik, mendistribusikan kepada kelompok atau individu di masyarakat. (Dye, 2011) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*a comprehensive framework of and/or interaction*", kerangka yang lengkap dari interaksi-interaksi jaringan publik. Selanjutnya ia mengatakan bahwa kebijakan adalah "*whatever governments choose to do or not to do*". Berbeda dengan pendapat Hogwood & Gunn yang menekankan bahwa perumusan kebijakan publik berkaitan erat dengan usaha-usaha untuk "*policy termination*" mengarah pada "*policy-succession*". Kebijakan publik bisa dipahami sebagai aktifitas yang terencana yang bisa diprediksi atau sebaliknya, (Hogwood & Gunn, 1985).

Definisi secara lebih baik disampaikan oleh Anderson yang menyebut bahwa kebijakan publik sebagai "*a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or issue of concern*". Kebijakan publik, "Tindakan yang relatif stabil dan tujuan tertentu yang diikuti oleh aktor atau sekelompok aktor dalam menangani masalah atau isu-isu yang menjadi perhatian". Anderson menyimpulkan bahwa kebijakan publik "*are those developed by governmental bodies and officials*", kebijakan publik adalah apa saja yang disusun oleh lembaga-lembaga pemerintahan, (Anderson, 1979). Dari definisi tersebut berimplikasi bahwa kebijakan publik bersifat *teleological* (memiliki tujuan), tujuan untuk perubahan, kemudian hendak mencapai atau menyelesaikan

masalah tertentu. Kedua, kebijakan publik adalah seperangkat pedoman atau pola kegiatan dari pemerintah dan seluruh lembaga publik. Ketiga, kebijakan publik adalah produk dari tuntutan publik. Kebijakan sebagai seperangkat kegiatan atau sebaliknya, yang ditempuh oleh aktor atau sekelompok aktor berkaitan dengan persoalan yang menjadi perhatian. Berbeda dengan (Starling, 1979) yang mendefinisikan kebijakan sebagai "*a kind of guide that delimits action*", semacam panduan yang membatasi tindakan, dalam hal ini tindakan pemerintah. Sementara Parsons yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*a course of action or plan, a set of political purposes*", seperangkat rencana atau tindakan, atau seperangkat tujuan-tujuan politik (Parsons, 2017).

Smith dan Larimer menyebutkan bahwa kebijakan bukanlah acak tetapi bertujuan dan berorientasi tujuan, disusun oleh pihak berwenang yang memiliki otoritas publik, berisi pedoman untuk melaksanakan program dan kegiatan, yang merupakan produk dari permintaan dan tuntutan, dapat bersifat positif "*a deliberative purposive action*" atau negatif "*a deliberately purposive decision not to take action*" (Smith & Larimer, 2009). Pada intinya kebijakan publik adalah proses penentuan pilihan-pilihan dan dampak dari kegiatan-kegiatan sebagai konskuensi logis dari keputusan yang diambil; apa yang membuat kebijakan publik lebih "publik" adalah bahwa pilihan-pilihan atau kegiatan-kegiatan yang dipilih didukung penuh oleh kekuasaan negara; kebijakan publik adalah respon dari adanya masalah publik (Birkland, 1998).

Dari definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa secara umum kebijakan publik merupakan hasil interaksi kepentingan aktor, proses politik dan proses administrasi sekaligus. Sebagai hasil interaksi kepentingan aktor, bahwa dalam kebijakan publik tidak dipungkiri masing-masing aktor memiliki kepentingan yang didesakkan menjadi agenda pemerintah dan konsekuensinya dapat dukungan dari aktor-aktor yang terlibat. Sebagai produk politik, kebijakan publik merupakan hasil pengambilan keputusan oleh aktor

atau sekelompok aktor sebagai pedoman arah untuk melakukan kegiatan pemerintah. Sementara sebagai produk administrasi, kebijakan publik merupakan pedoman arah untuk melakukan kegiatan sebagai hasil pengambilan keputusan oleh lembaga-lembaga pemerintah, berisi kerangka lengkap dan petunjuk teknis atau seperangkat perencanaan kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan politik. Tarik menarik kepentingan aktor, kepentingan politik dan administrasi publik berimplikasi pada sulitnya memisahkan batas kontribusi dari ketiganya dalam proses penyusunan kebijakan publik.

Secara umum, ada 7 bidang kajian kebijakan publik yang terdiri dari *policy and politics*, *policy process*, *policy analysis*, *policy evaluation*, *policy design*, *policy maker and policy making institutions*, dan *policy implementation*, (Smith & Larimer, 2009). Pada tabel dibawah ini Smith dan Larimer menyusun matriks yang cukup membantu untuk mengklasifikasi studi kebijakan ke dalam beberapa bidang kajian.

Tabel 1 Bidang Studi Kebijakan

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy and politics	<ul style="list-style-type: none"> Does politics cause policy, or policy cause politics 	<ul style="list-style-type: none"> Policy typologies Stages heuristic 	<ul style="list-style-type: none"> Quantitative and qualitative classification (typology and taxonomi) Statistical analysis Case Study 	<ul style="list-style-type: none"> Political Science
Policy process	<ul style="list-style-type: none"> Why does government pay attention to some problems and not others? How are policy options formulated? Why does policy change? 	<ul style="list-style-type: none"> Bounded rationality Multiple streams (garbage can model) Punctuated equilibrium Advocacy coalition Diffusion theory Systems theory 		
Policy analysis	<ul style="list-style-type: none"> What should we do? What options exist to address a particular problem? What policy option should be chosen. 	<ul style="list-style-type: none"> Welfare Economics/ Utilitarianisme 	<ul style="list-style-type: none"> Quantitative Formal/Qualitative Cost analysis Risk assessment Delphi technique 	<ul style="list-style-type: none"> Political Science Economics Public administration Policy-specific subfields (education, healths etc)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> • What have we done? • What impact did a particular program or policy have? 	<ul style="list-style-type: none"> • Program theory • Research design frameworks 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantitative/Qualitative • Statistics • Expert judgement 	<ul style="list-style-type: none"> • Political Science • Economics • Public administration • Policy evaluation • Policy-specific subfields.
Policy Design	<ul style="list-style-type: none"> • How do people perceive problems and policies? • How do policies distribute power and why? • Whose values are represented by policy? • How does policy socially construct particular groups? • Is there common ground to different policy stories and perspectives? 	<ul style="list-style-type: none"> • Discourse theory • Hermeneutics 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitative • Text analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Political science • Philosophy/ Theory • Sociology

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy Maker and Policy Making Institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Who makes policy decisions? • How do policy makers decide what to do? • Why do they make decisions they do? 	<ul style="list-style-type: none"> • Public choice • Incrementalism 	<ul style="list-style-type: none"> • Formal Theory • Quantitative Analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Political Science • Economics • Public Administration
Policy Implementation	<ul style="list-style-type: none"> • Why did a policy fail or succeed? • How was a policy decision translated into action? 	<ul style="list-style-type: none"> • Bounded Rationality • Ad hoc 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantitative Analysis • Qualitative Analysis 	<ul style="list-style-type: none"> • Political Science • Economics • Public Adm. • Policy-Specific Subfield

Sumber: adaptasi dari Smith dan Larimer, 2009.

Smith dan Larimer tersebut di atas menjelaskan tentang pertanyaan-pertanyaan kunci setiap bidang, kerangka kerja konseptual, pendekatan metodologi, dan disiplin ilmu yang lazim pada bidang-bidang tertentu dalam kebijakan publik. Yang menarik dari kerangka (Smith & Larimer, 2009) ini bahwa seluruh bidang kajian kebijakan publik menurutnya merupakan domain ilmu politik. Kajian ilmu administrasi publik paling sering dilakukan di wilayah kajian *policy analysis*, *policy evaluation*, *policy maker and policy making institution*, serta *policy implementation*. Argumentasi menunjukkan bahwa studi kebijakan di wilayah proses kebijakan belum banyak dilakukan dalam ilmu administrasi publik.

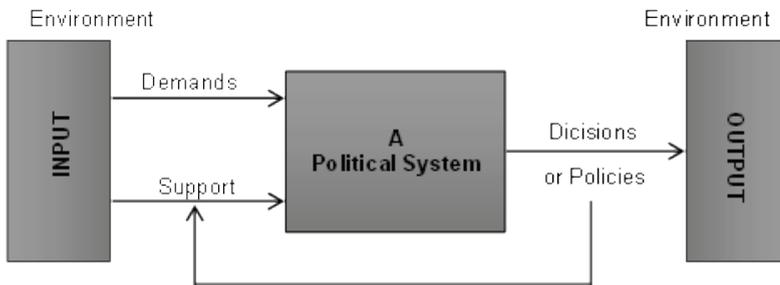
2. Proses Kebijakan Publik

Ide kebijakan publik mengandung anggapan bahwa ada suatu ruang atau domain dalam kehidupan yang bukan privat atau murni milik individual, tetapi milik bersama atau milik umum. Parsons mengatakan kebijakan publik yang diperkenalkan oleh Woodrow Wilson pada tahun 1880-an kemudian berkembang dan dikenal luas 1920-an merumuskan teori penting untuk konsepnya mengenai birokrasi sebagai pembela “kepentingan publik”, dengan mengatakan bahwa perlu dibedakan antara politik dan administrasi, yang mempunyai kredo “*when politics end, administration begin*”, (Nugroho, 2014; Parsons, 2017).

Laswell memperkenalkan ilmu kebijakan pada tahun 1970 dalam edisi pertama jurnal *Policy Sciences*. Laswell memperkenalkan ide tentang proses kebijakan dan dia menyatakan bahwa pandangan ilmu kebijakan mengandung ciri yang khas, yakni berorientasi persoalan (*problem oriented*). Fokus pada problem berarti bahwa kajiannya harus multidisipliner dan melibatkan sintesis dari berbagai ide dan teknik. Ilmu kebijakan harus menciptakan kreativitas dalam menganalisis persoalan. Pendapat Lasswell didukung oleh Simon yang berkontribusi lebih besar dalam kepingan kebijakan sebagai disiplin ilmu (Parsons, 2017). Mengingat sifat kebijakan publik bersifat multidisipliner, karya penting Simon adalah rasionalitas

terbatas (*Bounded Rationality*) dalam pengambilan keputusan. Karyanya berpengaruh besar terhadap ilmu-ilmu sosial antara lain; ekonomi, psikologi, manajemen, komputer, sosiologi dan politik. Perhatiannya terhadap proses pengambilan keputusan manusia dipusatkan pada ide rasionalitas sebagai sesuatu yang "terbatas" Parsons menyebutnya sebagai "rasionalitas yang terkekang", namun mampu membuat perbaikan. Ide Simon dalam kajian pembuatan keputusan dari sudut pandang tahapan rasional, yakni: intelegensia, design dan pilihan telah menjadi unsur utama dalam proses kebijakan.

Pendapat berbeda dikemukakan oleh David Easton (1953, 1965) dalam (Parsons, 2017), walaupun Parsons menganggap karya Easton ini bukan sebagai karya utama dalam kebijakan publik, namun memberikan kontribusi penting bagi pembentukan pendekatan kebijakan seperti halnya Wilson, Laswell dan Simon. Dalam karyanya Easton memperkenalkan "sistem" politik yang sangat mempengaruhi "cara studi kebijakan" dalam mengkonsep tualisasikan hubungan antara pembuatan kebijakan, output kebijakan, dan lingkungannya yang lebih luas. Karakteristik utama model yang dikenalkan oleh Easton yang dikenal dengan model Eastonian adalah model ini melihat proses kebijakan dari segi *input* yang diterima dalam bentuk aliran dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (partai politik, media massa, kelompok kepentingan), kepentingan dalam sistem politik (*withinputs*) dan konversinya menjadi output dan hasil proses kebijakan. Berikut ini model yang dikenalkan oleh Easton;



Gambar 2 Model Sistem David Easton

Sumber : disederhanakan dari (Parsons, 2017; Easton, 1965).

Model sistem yang diperkenalkan oleh David Easton tersebut di atas juga dikenal dengan model kotak hitam lihat (Parsons, 2017). Salah satu kelemahan pendekatan ini adalah terpusatnya perhatian pada tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah, dan pada akhirnya kurang fokus pada tindakan yang tidak diperhatikan oleh pemerintah, (Nugroho, 2014; Wibawa, 1994; Winarno, 2012). Dengan demikian lingkungan kebijakan diluar pemerintah kurang mendapatkan perhatian dalam model kotak hitam ini.

Lindblom & Woodhouse mengkritik tiga aras pemikiran sekaligus yang dipopulerkan oleh Lasswell, Simon dan Easton. Karenanya Lindblom mengajukan model lain yang menjelaskan kekuasaan dan interaksi antar fase dan tahapan dalam proses perumusan kebijakan. "Langkah-langkah yang tertata dan penuh pertimbangan, bukanlah gambaran yang akurat tentang bagaimana proses kebijakan bekerja dalam kenyataan. Pembuatan kebijakan sesungguhnya adalah sebuah proses yang interaktif dan kompleks, tanpa awal dan tanpa akhir", (Lindblom & Woodhouse, 1993). Lindblom yang terkenal karena mendukung pendekatan rasional pada akhirnya berbeda dengan pendekatan Simon tentang rasional terbatas. Lindblom mendukung pendekatan "*incrementalism*" atau yang disebut (Nugroho, 2014) sebagai pendekatan "tambal sulam". Artikel tentang "*The Science of Muddling Through*" yang terbit pada 1959 menjadi teks klasik dalam literatur studi kebijakan. Dalam (Parsons, 2017) karya ini mungkin satu-satunya kontribusi terpenting dalam pembentukan teori proses pembuatan kebijakan. Namun demikian, selama bertahun-tahun pemikiran Lindblom semakin menjauh dari argumen awalnya, bahkan beberapa pihak sampai mengatakan ada dua jenis Lindblom yang berbeda, disisi lain mendukung pendekatan rasional, di lain sisi menentanginya.

Pendapat lain dengan pendekatan politik dikemukakan oleh Israel Yehezkel Dror dalam bukunya "*Public Policy-making Re-examined*" (1968). Dror merupakan ilmuwan politik yang mengambil gagasan dari analisis sistem, analisis kebijakan, dan ilmu perilaku

menjadi ikhtiarnya dalam mengembangkan pendekatan “ilmiah” kebijakan publik. Meskipun Dror sepakat dengan Lindblom bahwa proses pembuatan kebijakan adalah sesuatu yang terlalu kompleks untuk dipahami dengan menggunakan model apapun, dia sekaligus menentang inkrementalis Lindblom dan mendukung bentuk rasionalisme yang dimodifikasi, (Parsons, 2017).

Membahas proses kebijakan publik tidaklah sempurna tanpa meninjau model siklus (*stagist approaches*) yang memandang proses pembuatan kebijakan sebagai proses runtut yang terdiri dari serangkaian tahapan dan urutan. Pandangan ini berasal dari Lasswell, Simon dan Easton (Anderson, 1979; Jones, 1994). Pendekatan ini menganalisis kebijakan dari sudut pandang proses dimulai dengan agenda setting, dan diakhiri dengan evaluasi, kemudian terminasi kebijakan.

Akhir dari uraian di atas mengutip pendapat Lasswell (1951b) kebijakan adalah rangkaian proses dalam pembuatan kebijakan dan itu dapat dikatakan sebagai ilmu kebijakan (*policy science*) apabila mencakup (1) metode proses kebijakan, (2) hasil dari studi kebijakan, (3) hasil temuan yang memberikan kontribusi paling penting untuk memenuhi kebutuhan intelegensia di era kita sekarang. Dapat dikatakan bahwa ilmu kebijakan sebuah disiplin yang menitikberatkan pada usaha menjelaskan proses pembuatan kebijakan dan proses pelaksanaan kebijakan, serta sebagai usaha untuk menemukan data dan menyediakan interpretasi yang relevan dengan persoalan kebijakan pada periode tertentu, (Parsons, 2017). Meskipun muncul ketidakpuasan dan kekecewaan terhadap model siklus, namun pendekatan *stagist approaches* atau siklus ini tetap menjadi basis untuk analisis proses kebijakan, meskipun dalam perkembangannya sejumlah tahapan ditambahkan untuk menyempurnakan rangkaian proses kebijakan publik.

Kritik pada model siklus atau menurut pendapat Nakamura (1987) disebut dengan “pendekatan *textbook*” (Stone, 1989; Nakamura, 1987; Lindblom dan Woodhouse, 1993; Sabatier dan

Jenkins-Smith (eds), 1993) yang mengatakan bahwa model itu menciptakan pandangan artifisial terhadap pembuatan kebijakan. Para pengkritik ini berpendapat (Parsons, 2017), dunia nyata jauh lebih rumit dan bukan terdiri dari langkah-langkah, atau tahapan-tahapan atau siklus yang rapi. Ide untuk membagi-bagi proses pembuatan kebijakan (dalam tahapan) dengan cara seperti itu akan terlalu melebih-lebihkan sifat rasional dari pembuatan kebijakan dan memberikan gambaran palsu tentang proses yang sesungguhnya tidak mengalir dalam satu garis dimana penentuan agenda diletakkan disatu ujungnya, sementara implementasi dan evaluasi diletakkan diujung yang lainnya. Berikut ini gambar siklus hidup kebijakan;



Gambar 3 Siklus hidup kebijakan publik
Sumber: dalam Parsons (2017).

Kritik terhadap model siklus ini dikemukakan oleh (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) mengemukakan lima kritik utama yang mungkin berasal dari pendekatan heuristik yang dipakai dalam paradigma *textbook* (*stagist/* siklus), sebagai berikut:

- a. Pendekatan *textbook* tidak memberikan penjelasan kausal tentang bagaimana kebijakan bergerak dari satu tahap ke tahap lainnya.

- b. Pendekatan *textbook* tidak bisa secara empiris
- c. Pendekatan *textbook* menganggap ciri kebijakan publik adalah kebijakan “*top-down*” dan gagal menjelaskan peran aktor “*jalan*” dan aktor lainnya.
- d. Gagasan siklus kebijakan mengabaikan dunia nyata dalam pembuatan kebijakan yang melibatkan berbagai level pemerintahan dan siklus yang saling berinteraksi.
- e. Gagasan *textbook* ini tidak menyediakan pandangan integral dalam analisis proses kebijakan dan analisis (pengetahuan, informasi, riset) yang dipakai dalam proses kebijakan
- f. Analisis kebijakan tidak hanya terjadi di tahap evaluasi.

Parsons menyetujui kritik terhadap pendekatan “siklus kebijakan” tersebut. Namun demikian dalam bukunya “*Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*”, Parsons mengatakan bahwa:

Jika kita mengesampingkan model stagist ini maka pilihannya adalah bolak-balik di antara serangkaian ide-ide, kerangka pemikiran, dan teori atau menerima model alternatif. Karenanya dalam pengertian luas, kerangka stagist mengizinkan kita untuk menganalisis kompleksitas dunia rill, dengan syarat bahwa ketika kita menggunakannya sebagai alat heuristik, kita harus ingat bahwa iya punya keterbatasan seperti peta atau metafora, (Parsons, 2017).

Parsons membuat perumpamaan seperti peta, bahwa peta adalah salah satu cara untuk mengetahui apakah “dunia di luar sana” benar-benar sama dengan “gambaran di benak kita”. Model stagist dikatakan sebagai “gambaran” proses pembuatan kebijakan meskipun dalam kenyataannya tidak sesederhana realitas yang kompleks, cair dan interaktif, (Parsons, 2017). Pendekatan ini berfokus pada kekuasaan dan distribusinya diantara kelompok dan

elite (segitiga besi) dan cara mereka membentuk kebijakan.

Perspektif pluralis berpandangan bahwa definisi problem dan penetapan agenda kebijakan pada dasarnya adalah hasil dari proses kompetisi antar kelompok yang berbeda. Kekuatan untuk mempengaruhi pasang surutnya suatu isu atau keluar masuknya isu pada agenda kebijakan dianggap lebih tersebar ketimbang terkonsentrasi, dan meskipun versi pluralisme awal mengakui bahwa kekuasaan dan pengaruh tidak didistribusikan secara equal, pembuatan kebijakan dianggap sebagai suatu yang terbuka bagi kebebasan berbicara dan debat publik. Di dalam masyarakat bebas (*free society*), dapat dikatakan bahwa semua pihak bisa mempengaruhi agenda kebijakan, (Parsons, 2017). Sementara perspektif elite memandang pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan; kelas, orang kaya, tatanan birokratis dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan profesional atau ahli pengetahuan teknis. Dapat dikatakan bahwa pandangan elit ini berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan, (Nugroho, 2014; Winarno, 2012).

Pendekatan ini mengkaji aplikasi ide-ide Marx dan Marxis untuk menjelaskan pembuatan kebijakan dalam masyarakat kapitalis dan berkenaan dengan cara kapitalisme diinternalisasikan di dalam diri individu. Gagasan bahwa "problem" dan "agenda" adalah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bisa dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang bisa kita sebut teori "mendalam" (*deep theory*). Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan problem dan menetapkan agenda adalah sesuatu yang terjadi ditingkat yang lebih dalam ketimbang yang kita lihat dipermukaan atau level keputusan, (Parsons, 2017). Bachrach & Baratz, demikian juga Lukes, mengarahkan perhatian pada proses ideologis atau psikologis yang bekerja di masyarakat secara keseluruhan, suatu proses yang tidak selalu tampak dipermukaan kekuasaan. Problem mungkin disusun dan agenda ditetapkan dalam dimensi yang tidak

bisa diamati secara empiris, melalui sistem keyakinan, nilai, asumsi dan ideologi.

Perkembangan ilmu politik modern dan kebijakan publik cenderung mengabaikan fakta bahwa politik dan pembuatan kebijakan terjadi dalam konteks institusi. Studi politik sampai tahun 1960-an, disatu sisi, lebih banyak difokuskan pada konstitusi, legislatif, eksekutif dan di sisi lain, pada pemikiran politik. Kemunculan pendekatan kebijakan menandai pergeseran dari konsentrasi tradisional pada institusi menuju ke upaya pengkajian "sistem politik" secara keseluruhan, atau pada "proses kebijakan". Akan tetapi, dampak tatanan institusional tidak dapat diabaikan dalam rangka memahami "proses" formulasi kebijakan atau cara problem didefinisikan. "Problem" dan "solusi" kebijakan tak hanya ada di dalam ruang institusional atau konstitusional, tetapi juga di dalam "lingkungan" ekonomi dan sosial yang lebih luas.

Parsons memetakan dan mendefinisikan pendekatan institusi pada bidang ilmu sosial lainnya setidaknya dalam tiga kategori, meskipun nampak tumpang tindih, (Parsons, 2017). Tiga kategori tersebut secara luas adalah sebagai berikut:

- a. Institusionalisme Ekonomi. Terdiri dari teori-teori yang berasal dari teori "biaya transaksi" dan "*principal-agent*".
- b. Institusionalisme Sosiologis. Kategori ini menurut Parsons berkembang dari bidang sosiologis organisasi.
- c. Institusionalisme Politik. Berisi tentang kontribusi-kontribusi yang memfokuskan pada "otonomi" negara dalam pembuatan kebijakan dan relasi negara dengan masyarakat. Dengan demikian pendekatan ini menjelaskan bahwa pembuatan kebijakan sering kali merupakan hasil dari agenda internal institusi negara, daripada sebagai hasil tekanan dan pengaruh "eksternal".

Institusionalisme politik menurut (Schmidt, 2015) membahas isu utama tentang otonomi institusi dari tekanan dan tuntutan dari

luar, yang dalam ulasannya atas riset (Hochschild & Skocpol, 1996) berusaha “memasukkan kembali peran negara”. Namun demikian campur tangan negara yang dimaksud, berdasarkan beberapa mengarah pada teori yang berbeda dengan ide Marxis tentang negara sebagai instrumen kelas dominan. Teori ini menyatakan bahwa negara, baik itu di sistem demokrasi liberal maupun di dunia berkembang mempunyai kapasitas untuk memisahkan diri dari kekuatan-kekuatan ekonomi dan sosial. Dari model “*state-centred*” ini tampak bahwa institusi negara acapkali menunjukkan kemampuan bertindak secara stabil dan berkelanjutan pada periode waktu yang lama. Skocpol memberikan catatan penting mengenai otonomi institusi, dia mengatakan bahwa kapasitas untuk otonom bukan berarti bersifat tetap atau struktural, melainkan akan bervariasi di sepanjang waktu dan di antara area kebijakan. Jadi dalam rangka memasukkan kembali elemen negara ini, Skocpol tidak mengatakan bahwa kita mesti meninggalkan analisis faktor sosial, ekonomi dan kultural yang membentuk kebijakan, tetapi ia mengatakan bahwa kapasitas negara untuk otonom juga harus dipertimbangkan.

Institusionalisme adalah sebuah studi yang mempelajari tentang asal-usul, proses, dampak, dan strategi reformasi terhadap institusi-institusi yang ada di masyarakat. Belakangan ini muncul kesadaran yang meyakini bahwa institusi merupakan basis dari berbagai bentuk interaksi antar manusia, khususnya dalam kebijakan publik, yang berkembang karena kecewa terhadap pendekatan murni politik (Fischer et al., 2007; Parsons, 2017). Karena itu pemahaman yang utuh tentang institusi yang ada di masyarakat sesungguhnya merupakan pemahaman fundamental atas jagad kehidupan sosial, (Putra & Sanusi, 2019).

Neo Institusionalisme adalah istilah yang kini semakin sering muncul dalam ilmu politik, (Hall & Taylor, 1996). Scott sependapat dengannya bahwa gagasan sentral dalam neo institusional ini mendapatkan popularitas yang meningkat dalam dua puluh tahun terakhir, bukan hanya dalam ilmu politik, tetapi juga dalam disiplin

ilmu seperti ekonomi, sosiologi, dan studi organisasi. Bahkan Scott menjelaskan secara terperinci awal kemunculan dan pemahaman dasar diantara ketiga bidang tersebut, (Scott, 2014). Dalam teori neo institusional, perilaku aktor seharusnya sangat dipengaruhi oleh institusi: aturan formal dan informal, struktur, nilai dan persepsi, yang seiring berjalannya waktu telah memperoleh stabilitas dan dapat diterima begitu saja (Van Gestel & Teelken, 2006).

Pendekatan Neo Institutionalism pada dasarnya dapat dibedakan menjadi empat kelompok, yaitu; *rational choice*, *sociological*, *historical institutionalism*, dan *discursive institutionalism* (Putra & Sanusi, 2019). Meskipun sama-sama menempatkan institusi sebagai sentral dari tindakan individu maupun sosial, perbedaan mendasar terletak pada dampak dari keberadaan institusi. Teori neo institusional ini bertujuan "untuk mengembalikan institusi", hanya kali ini lebih menekankan perhatiannya pada aspek informal, (Torfing, 2001). Akan tetapi, neo institusionalisme itu bukan merupakan suatu kesatuan pemikiran.

Sejarah neo institusionalisme yang telah diidentifikasi oleh para sarjana awal, tiga di antaranya teridentifikasi pada awal 1960-1990an, yakni; Institusionalisme Pilihan Rasional (*Rational Choice Institutionalism*), Institusionalisme Historis (*Historical Institutionalism*), dan Institusionalisme Sosiologis (*Sociological Institutionalism*),

"We label these three schools of thought: historical institutionalism, rational choice institutionalism, and sociological institutionalism. All of these approaches developed in reaction to the behavioural perspectives that were influential during the 1960s and 1970s", (Hall & Taylor, 1996: Torfing, 2001: Scott, 2014).

Kemudian Institusionalisme Diskursif, ia mendapatkan "nama" atau mulai dikenal sejak awal 2000-an, (Schmidt, 2008). Institusionalisme Diskursif ini menjadi varian keempat atau yang terbaru dari kajian neo institusionalisme. Teori institusionalisme

diskursif ini mengarahkan perhatiannya pada pentingnya posisi ide dan wacana (*discourse*) yang ada dalam konteks institusi tertentu, (Putra & Sanusi, 2019). Namun demikian, dibandingkan dengan tiga varian sebelumnya, institusionalisme diskursif lebih dinamis dan kritis.

Perkembangan terbaru arah pemikiran tersebut di atas dijelaskan oleh (Lang, 2018) dalam artikelnya yang berjudul "*Institutional Theory, New*", memberikan catatan penting diantaranya; Pertama, ada kecenderungan untuk membedakan institusionalisme "baru" dari yang "lama" dengan mengubah fokus dari lembaga formal dan material (seperti peraturan, ketetapan/ statuta, dan hukum) ke lembaga informal dan immaterial (seperti norma, kepercayaan, dan kebiasaan/ rutinitas), sementara masih ada varian yang lebih luas dalam hal definisi institusi dan dalam hal berbagai penekanan pada jenis institusi tertentu. Sebagai gagasan umum, norma-norma, rutinitas, dan praktik kolektif dapat dilihat sebagai perilaku yang dilembagakan; dalam situasi yang sama, para aktor mengambil keputusan yang sama karena kerangka acuan yang juga sama, (Lang, 2018).

Kritik neo institusionalisme terhadap institusionalisme lama karena ia terlalu formalistik dan legalistik, terlalu deskriptif, dan terlalu normatif. Kritik tersebut menggunakan pendekatan perilaku (behavioralisme) yang mendominasi ilmu politik pada 1960-an dan 1970-an, (Torfing, 2001). Meskipun institusionalisme lama berjasa karena mengantarkan ilmu politik sebagai disiplin ilmu sosial yang independen. Namun, karena keinginannya untuk menggeser fokus ilmu politik dari institusi politik formal ke studi empiris, dari pengaruh sebab akibat, dari sikap dan perilaku yang dapat diamati, pendekatan behaviorisme secara bertahap kehilangan pandangan terhadap institusi itu sendiri, (Rhodes, 1996).

Konfrontasi dan kombinasi perspektif yang berbeda dalam institusionalisme menciptakan perkembangan teoretis (*the theoretical hybrids*) yang menarik (DiMaggio, 1998). Sementara

(Torfing, 2001) menyatakan bahwa potensi intelektual untuk perkembangan dan kemajuan dari teori neo institusional senantiasa berasal dari hibrida teoretis (perkembangan yang tidak terbebas dari teori sebelumnya) yang memberikan nuansa dan kecanggihan yang lebih besar dengan menantang dan mengelaborasi versi standar dari institusionalisme baru.

Namun demikian, ada perbedaan mendasar antara empat alur kelembagaan tersebut. Meskipun ia berada pada kelompok yang sama yakni neo institusionalisme, ada perbedaan penting dalam titik awal metodologis, definisi lembaga dan pertukaran antar bidang tersebut. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menggambarkan perbedaan diantara perspektif neo institusional (Hall & Taylor, 1996: Torfing, 2001: Di Maggio, 2008: Schmidt, 2008). Setiap perspektif tampaknya mengungkapkan dimensi perilaku manusia yang berbeda dan efek yang dapat diterima lembaga terhadap perilaku individu. Disamping itu sering kali tampaknya masing-masing varian ini mempunyai penekanan yang bekerja dalam situasi tertentu atau menangkap dimensi berbeda dari aksi manusia dan dampak institusional yang ada, (Hall & Taylor, 1996).

Institusionalisme mencakup serangkaian pendekatan metodologis dalam ilmu politik yang pada intinya menekankan pada lembaga, dipahami sebagai aturan, keteraturan, struktur, dan konteks yang lebih umum yang memengaruhi hasil politik dan membentuk perilaku politik, (Schmidt, 2014). Kalau tidak demikian, pendekatan semacam itu sangat berbeda dalam hal definisi lembaga, dalam objek dan penjelasan logika, dan dalam cara mereka menghadapi perubahan. Institusionalisme yang dipertimbangkan di sini adalah semua institusionalisme "baru", kontras dengan institusionalisme "lama" yang menjadi inti kajian adalah lembaga formal pemerintah.

Bagi penganut *Rational Choice Institutionalism* perhatian lebih banyak difokuskan pada persoalan tentang bagaimana aktor-aktor yang membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka. Institusi adalah fungsi dari

kepentingan, kata mereka. Pendekatan ini sebenarnya sangat dipengaruhi oleh tradisi behaviorisme dan *rational choice* yang melihat bahwa interaksi manusia merupakan manifestasi dari kepentingan diri. Secara umum, para penganut pendekatan ini berargumen bahwa aktor (baik individu maupun organisasi) selalu memiliki seperangkat preferensi atau selera yang baku. Mereka berperilaku sepenuhnya secara instrumental dengan tujuan agar capaian-capaian atas preferensi-preferensi tersebut bisa dimaksimalkan serta diwujudkan lewat cara-cara yang strategis. Dengan begitu maka kalkulasi yang luas sangat diperlukan oleh mereka (Hall & Taylor, 1996).

Berikutnya adalah *Sociological Institutionalism*, mengutip pendapat Hall dan Taylor bahwa kaum *sociological institutionalist* cenderung mendefinisikan institusi secara lebih luas ketimbang ilmuwan politik ia bukan hanya memasukkan aturan-aturan formal, prosedur atau norma tapi juga-sistem simbol, rujukan kognitif, serta kerangka moral yang memberi bingkai dasar bagi tindakan aktor. Dari sini bisa ditemukan bahwa *sociological institutionalism* lebih menekankan aspek kognitif dan normatif ketimbang aspek kepentingan seperti yang digagas oleh *rational choice institutionalist*, (Hall & Taylor, 1996).

Perbedaan yang kedua terletak pada pandangan tentang bagaimana pengaruh institusi pada aktor. Berbeda dengan *rational choice institutionalism*, pendekatan *sociological institutionalism* memfokuskan pada cara-cara institusi menyematkan *identitas* dan memaknai *interaksi sosial*, serta bagaimana institusi mempengaruhi pilihan dan identitas aktor (Korpi, 2001). Institusi diyakini tidak hanya mempengaruhi pertimbangan strategis individu tapi juga pada pilihan dan identitas mereka yang paling mendasar (Hall & Taylor, 1996). Dengan cara semacam ini maka organisasi dan individu-individu yang ada di dalamnya akan bertindak sesuai pilihan dan identitas yang mereka miliki. Inilah alasan mengapa *sociological institutionalist* selalu menegaskan bahwa budaya dan ide yang

ada di luar organisasi harus dipertimbangkan untuk memahami perubahan institutional. Mereka menggugat tradisi lama di teori organisasi yang melihat bahwa perubahan institutional terjadi karena dorongan faktor-faktor internal yang bersifat rasional seperti permintaan akan efektivitas dan efisiensi (Meyer & Rowan, 2006).

Varian ketiga dalam neo institusionalisme adalah *Historical Institutionalism*, secara umum memfokuskan analisis pada tingkat makro atau lebih luas yang menekankan pentingnya struktur masyarakat dan negara dibandingkan dengan organisasi itu sendiri, (Campbell, 2004). Secara khusus kaum *Historical Institutionalism* tertarik untuk memahami mengapa institusi-institusi politik menghasilkan perbedaan keluaran dan dampak atau efek dalam politik. Mereka percaya bahwa variasi tersebut tidak akan bisa dijelaskan apabila kita tidak mempelajari secara khusus tentang bagaimana institusi membentuk atau membangun proses politik serta bagaimana akhirnya kebijakan politik bisa dihasilkan (Steinmo, 2001). Yang paling fundamental dari varian ini adalah faktor kesejarahan institusi. *Historical Institutionalism* mendefinisikan institusi sebagai prosedur-prosedur (baik formal maupun informal), rutinitas, norma-norma dan kesepakatan-kesepakatan yang tertanam dalam struktur organisasi dari sebuah sistem politik atau sistem ekonomi politik, (Hall & Taylor, 1996), yang berkontribusi dan mempengaruhi peristiwa berikutnya.

Sementara varian keempat berupa institusionalisme diskursif dapat dilacak pada artikel Schmidt yang mempopulerkan *Discursive Institutionalism* sebagai varian terbaru dari perkembangan Neo Institusionalism. Dalam artikelnya yang terbit pada tahun 2002 dengan judul "*Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?*", Schmidt mengemukakan posisi Diskursif Institusionalisme sebagai sebuah alternatif dari teori institusionalisme yang sudah ada yang berbeda dengan Institusionalisme Pilihan Rasional, Institusionalisme Sosiologis, Institusionalisme Historis.

Perbedaan karakter-karakter dasar dari varian-varian tersebut bisa dilacak melalui logika dasarnya dalam memahami perilaku organisasi dan individu. Secara umum *Rational Choice Institutionalism* (RCI) menitikberatkan pada logika *konsekuensi* (*the logic of consequence*), *Sociological Institutionalism* (SI) pada logika kepatantasan (*the logic of appropriateness*), sedangkan *Historical Institutionalism* (HI) mengambil posisi tengah di antara keduanya (Campbell, 2004). Sementara varian terbaru *Discursive Institutionalism* (DI) ini mengarahkan perhatiannya pada pentingnya posisi ide dan wacana (*discourse*) yang ada dalam konteks institusi tertentu. Sebenarnya, institusionalisme diskursif menurut Schmidt ini mengikuti "logika komunikasi", mengacu pada teori yang dikembangkan oleh Risse (2000). Dalam konteks ini wacana berarti komunikasi yang terarah dan terukur dalam arena institusional, tanpa mempertimbangkan struktur dan dinamika ideasional yang lebih luas, yang dapat membangun identitas dan motif agen-agen politik (Schmidt, 2002).

Sebagian besar neo institusionalis menganggap institusi lebih dinamis daripada (menganggapnya) statis. Namun demikian, pendekatan neo institusionalis jauh lebih sering digunakan untuk menggambarkan kegigihan dan kontingensi daripada perubahan, karena "logika pendekatan mereka berfokus pada reproduksi kelembagaan daripada transformasi" (Lecours, 2005).

3. Proses Formulasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki tujuan mengatur kehidupan bersama dan bagaimana suatu tatanan masyarakat dalam suatu negara berjalan secara teratur dan tertib, (Nugroho, 2014) menyebutnya sebagai bentuk intervensi terhadap kehidupan publik. Formulasi kebijakan adalah inti dari kebijakan publik karena merupakan tahap awal dalam proses kebijakan publik yang merumuskan batas-batas kebijakan, mendefinisikan dan melakukan setting agenda sebelum pada akhirnya diputuskan menjadi sebuah produk kebijakan, (Dye,

2011; Parsons, 2017).

Pengertian formulasi kebijakan publik sebagai suatu proses pemikiran dan tindakan manusia yang memiliki kewenangan dan merupakan suatu bentuk kepercayaan untuk memberikan penalaran secara sistematis dengan menggunakan data dan informasi yang baik dan benar, sehingga dapat dipahami oleh audien dan ditaati sesuai tujuannya, (Makmur & Thahier, 2016).

Memahami pengertian tersebut di atas ditekankan adanya data dan informasi yang valid, informasi yang baik, benar dan dapat dipertanggung jawabkan. Namun demikian, fakta di lapangan menunjukkan bahwa kendatipun didukung oleh data dan informasi yang baik dan benar, namun kebijakan publik yang dibuat tidak serta merta mendatangkan keteraturan dan menyelesaikan masalah publik, bahkan tidak jarang memunculkan permasalahan baru, (Subarsono, 2015; Widodo, 2016). Dari argumentasi ini dapat dikatakan bahwa terdapat faktor-faktor lain yang juga turut serta dalam keberhasilan suatu kebijakan publik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Semisal ketidak tepatan penafsiran terhadap data dan informasi yang ada, penggunaan kata atau kalimat yang menimbulkan makna ganda, sosialisasi yang tidak sempurna, dan lain sebagainya.

Agustino memberikan pengertian lain tentang formulasi kebijakan yakni; merupakan turunan dari perumusan masalah yang diagendakan dalam suatu kebijakan publik. Perumusan masalah yang dimaksud memiliki tujuan untuk mengembangkan rencana, metode, resep yang didalamnya terdapat upaya meringankan suatu beban, kebutuhan, serta suatu tindakan dalam menyelesaikan masalah publik (Agustino, 2008). Dalam konteks ini, perumus kebijakan publik tidak selamanya menghasilkan peraturan yang akan diusulkan dan ditetapkan, karena perumus kebijakan publik dapat saja mengambil jalan tidak akan melakukan apapun terhadap persoalan publik yang ada, meskipun permasalahan tersebut seharusnya harus ada intervensi sebagaimana yang disampaikan

(Nugroho, 2014) atau campur tangan pemerintah di dalamnya. Pendapat Agustino ini bersandar pada apa yang dikatakan oleh Dye bahwa kebijakan publik merupakan “apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah”. Sehingga memberikan kecenderungan yang sama terhadap kebijakan publik yang dapat bersifat positif maupun negatif. Kebijakan publik bersifat positif bilamana perumus (formulator) menghasilkan suatu produk kebijakan publik, yang dalam implementasinya melakukan sesuatu tindakan terhadap permasalahan publik yang ada. Sebaliknya kebijakan publik bersifat negatif bilamana perumus (formulator) tidak menghasilkan suatu produk kebijakan publik, yang dalam konteks tertentu pemerintah memilih tidak melakukan apa-apa atau membiarkan permasalahan publik yang ada.

Formulasi kebijakan publik merupakan tahap yang rumit (Winarno, 2012). Sehingga mendorong para ahli kebijakan publik untuk mengembangkan metode-metode yang memungkinkan mempermudah bagaimana formulasi kebijakan publik dilakukan. Formulasi kebijakan publik seperti dikutip dari (Anderson, 1979), menyangkut upaya yang dilakukan untuk menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Argumentasi yang dimaksud Anderson merupakan proses yang bersifat spesifik, sekaligus membedakan dari apa yang sering dikatakan banyak orang mengenai pembentukan kebijakan publik. Karena kedua konsep ini, yakni formulasi dan pembentukan kebijakan publik adalah berbeda. Formulasi kebijakan publik merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan khusus, sedangkan pembentukan kebijakan publik merupakan proses yang menyoroti aspek-aspek, misalnya bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembentuk kebijakan publik, bagaimana proposal kebijakan publik dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut dipilih diantara berbagai alternatif yang saling berkompetisi.

Formulasi sebagai inti dari kebijakan publik (Nugroho, 2014) dan merupakan tahap yang rumit (Winarno, 2008) yang bertujuan untuk melakukan "intervensi" terhadap masalah publik harus disusun secara ideal. Meskipun pendapat (Dye, 2011) kebijakan publik dimaknai sebagai "apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah" namun yang menjadi fokus adalah apa yang dilakukan pemerintah, karena kebijakan publik cenderung bersifat aktif. Meskipun disusun secara ideal harus disadari bahwa kebijakan publik memiliki keterbatasan-keterbatasan yang tidak boleh diabaikan. Seringkali ada kebijakan publik yang disusun secara ideal, namun pada tahapan implementasi tidak dapat berjalan karena keterbatasan-keterbatasan tersebut.

Mengutip dari (Nugroho, 2014) keterbatasan-keterbatasan yang dimaksud adalah;

- a. Pertama keterbatasan waktu, dimana dalam pemerintahan terdapat tenggat waktu selama 5 tahun untuk menyelesaikan setiap agenda yang direncanakan. Hal ini menyesuaikan periode kepemimpinan publik yang dipilih tiap 5 tahun sekali. Bisa saja seorang pemimpin menyusun agenda jangka panjang yang dapat dilanjutkan oleh pemimpin berikutnya. Namun pada faktanya, seringkali ganti pemimpin, berganti pula agenda dan prioritas kebijakannya.
- b. Keterbatasan kedua adalah keterbatasan sumber daya manusia (SDM). Karena kebijakan publik setelah dibuat tidak secara otomatis berjalan dengan sendirinya. Kebijakan publik dapat berjalan baik sesuai dengan gagasan awal dan mencapai tujuan apabila didukung oleh kemampuan SDM yang memadai.
- c. Keterbatasan ketiga adalah keterbatasan kelembagaan, yaitu sejauh mana kualitas praktik manajemen profesional dalam lembaga pemerintahan dalam mengimplementasikan kebijakan publik dimaksud.

- d. Keterbatasan keempat adalah keterbatasan dana atau anggaran, yang sering terjadi atau bahkan dapat dikatakan keterbatasan klasik. Tidak dapat dipungkiri bahwa implementasi kebijakan publik membutuhkan biaya, sehingga kebijakan publik harus disesuaikan dengan anggaran yang tersedia agar tidak hanya menjadi aturan di atas kertas yang tidak dapat dilaksanakan.
- e. Keterbatasan kelima adalah keterbatasan yang bersifat teknis, yaitu berkaitan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan publik itu sendiri. Diakui atau tidak, bagi sebagian kalangan birokrat atau aparat pemerintah bukanlah suatu yang mudah untuk menyusun kebijakan publik yang baik. Bahkan harus melalui beberapa proses yang cukup melelahkan. Oleh karenanya, dalam penyusunan kebijakan publik yang baik diperlukan kemampuan teknis, agar kebijakan publik dapat diimplementasikan sesuai dengan sumber daya yang ada, baik sumber daya manusianya maupun sumber daya lainnya.

Memahami bahwa kebijakan publik memiliki keterbatasan, maka urgensi ini adalah bagaimana mentransformasikan pemikiran yang sering dilakukan dalam proses formulasi kebijakan selama ini *"what policy should do"* menjadi *"what policy can do"*, (Nugroho, 2014). Dengan demikian keharusan membuat kebijakan publik yang ideal juga harus realistis agar bisa dilaksanakan dengan baik. Pada buku ini tahapan formulasi kebijakan mengadopsi pendapat (Jordan et al., 2015) yang apabila membandingkan dengan teori lainnya, pendapat ini lebih rigid dalam menjelaskan "substansi" proses formulasi. Seperti yang disampaikan (Parson, 2017), bahwa formulasi kebijakan memiliki cakupan yang luas dan sering kali menimbulkan kesulitan dan kompleksitas yang rumit, baik dalam definisi maupun diagnosanya, dengan implikasi bahwa formulasi kebijakan adalah solusi yang memungkinkan berhasil dalam mengatasi persoalan

memerlukan pertimbangan sistematis dan instrumen kebijakan. Jika pengetahuan (para aktor) ingin dimobilisasi secara efektif sehingga instrumen kebijakan cocok, efektif dan efisien dengan sasaran dan target kebijakan (Craft & Howlett, 2012).

Pendapat (Radin, 2013) agar menjadi jelas bahwa apa yang disebut alat perumusan kebijakan (*policy formulation tools*) dikenal dalam berbagai bentuk dan ukuran. Awalnya, ia dirancang untuk mendukung tugas yang sangat spesifik, yaitu pengumpulan sebanyak mungkin informasi dan data yang tersedia untuk membantu pengambil keputusan menangani aspek-aspek substantif dari masalah yang dihadapi. Menurut Radin saat ini, alat-alat ini dianggap sebagai sarana untuk menangani banyak tugas perumusan kebijakan lainnya, misalnya memahami sifat masalah kebijakan, memperkirakan bagaimana mereka dapat berubah dari waktu ke waktu dan mengklarifikasi atau bahkan menghilangkan beberapa dari banyak opsi respons kebijakan yang mungkin. Bahkan, untuk memahami alat-alat ini sepenuhnya, kami berpendapat bahwa kebijakan harus melihatnya dalam konteks kegiatan dan proses perumusan kebijakan yang lebih luas.

Formulasi kebijakan adalah kegiatan yang sangat berbeda dengan implementasi kebijakan. Ini adalah fase penting yang dikhususkan untuk menghasilkan opsi tentang apa yang harus dilakukan mengenai masalah publik (Howlett 2011). Jika tahap penetapan agenda dalam siklus kebijakan yang terkenal pada dasarnya berkaitan dengan mengidentifikasi ke mana harus pergi, tahap perumusan kebijakan adalah semua tentang bagaimana menuju ke sana. (Howlett, et al 2015) menyebutnya sebagai studi desain kebijakan "lama".

Konteks historis dan kelembagaan pembuatan kebijakan dipandang memiliki bobot yang signifikan dalam perumusan kebijakan, dan ini sering diperdebatkan untuk menjadi penentu baik isi maupun kegiatan dari desain dan desain (Clemens & Cook, 1999). Dalam pandangan ini, ketika konteks dan kondisi kebijakan

berubah dan berevolusi, demikian juga seperangkat alat kebijakan atau alternatif yang dianggap dapat diterima atau layak oleh para aktor kebijakan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, yang diinformasikan dengan mengubah ide dan perhitungan kesesuaian desain tertentu dan konsekuensinya (Howlett, 2011).

Keunggulan pendapat Jordan ini terletak kepada penjelasan secara detail tentang proses formulasi kebijakan dengan menekankan tiga hal, yaitu para aktor (*actors*), proses (*processes*) dan tempat (*venues*) yang membuatnya dapat diadopsi menyesuaikan konteks dan tempat sekaligus. Dimulai dari karakterisasi masalah dengan cara mengumpulkan informasi yang tepat, kemudian memberikan bukti tentang penyebab dan skala masalah dan memberikan makna terhadap hasil penilaian melalui partisipasi *stakeholder*. Selanjutnya melakukan evaluasi masalah, spesifikasi tujuan dan memberikan opsi-opsi penilaian dan yang terakhir menentukan desain kebijakan sebelum mengambil keputusan akhir dan melegitimasi pilihan. Berikut ini tahapan menurut (Jordan et al., 2015);

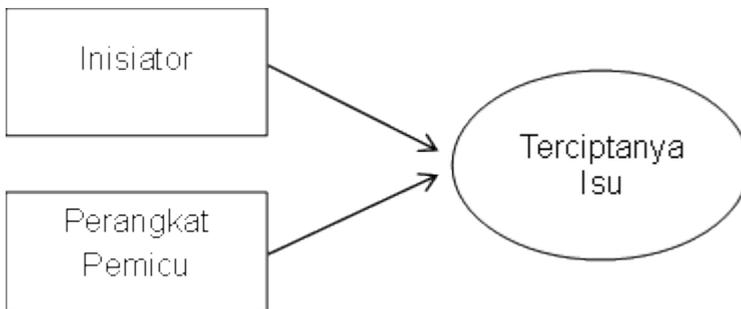
4. Tahapan Karakterisasi Masalah

Karakterisasi masalah adalah proses pencarian informasi mendasar bagaimana masalah itu muncul dengan cara memahami lingkungan, membaca data dan laporan statistik, kemudian melihat sosial ekonomi masyarakat dimana masalah tersebut muncul, (Jordan et al., 2015).

Berbeda dengan Jordan, Parsons mengatakan bahwa formulasi kebijakan dimulai dari mengenali dan menetapkan isu sebagai sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik (Parsons, 2017). Sehingga ia mengatakan isu adalah dimensi proses kebijakan yang memerlukan perhatian mendalam. Karena dalam proses inilah ruang untuk memaknai isu, mengurai dan menetapkan apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan dalam arena politik. Dalam proses ini, jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai

masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain, (Dunn, 2003; Dye, 2011; Parsons, 2017).

Masalah publik berangkat dari sebuah isu atau permasalahan yang ada di tengah-tengah masyarakat. Problem isu ini berawal dari isu yang kecil dan lama-kelamaan mendapat perhatian dari masyarakat luas, sehingga isu menjadi masalah publik. Dengan kata lain isu adalah embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai, maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan.



Gambar 4 Proses Terciptanya Isu
Sumber: dalam Hogwood & Gunn, (1985).

Isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang untuk mengambil tindakan yang positif dan melihat kecenderungan-kecenderungan yang diasumsikan memiliki nilai potensial yang signifikan sesuai dengan kepentingan aktor (Hogwood & Gunn, 1985). Sebuah isu sangat mungkin mengandung manfaat bagi sekelompok masyarakat dan sebaliknya merugikan bagi yang lain. Pandangan ini menurut (Wilson, 1973) menggunakan kriteria biaya dan manfaat. Akan menjadi isu apabila biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Klasifikasi penting tentang isu berdasarkan sifat distributif, redistributif, regulatif dan terakhir isu kebijakan konstituen (Lowi, 1974). Berikut ini klasifikasi isu menurut Lowi:

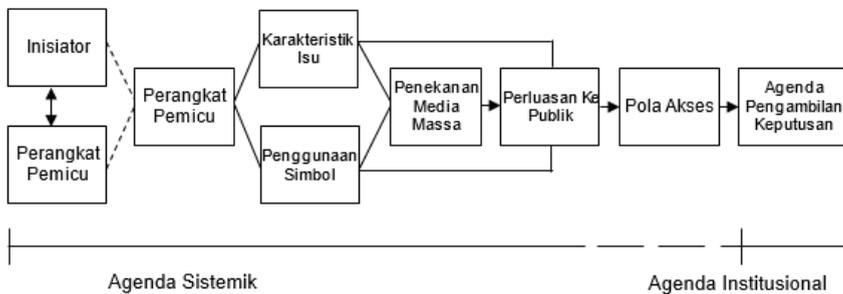
- a. Isu kebijakan distributif: distribusi sumber-sumber daya baru
- b. Isu kebijakan redistributif: perubahan sumber daya yang sudah ada
- c. Isu kebijakan regulatif: regulasi dan kontrol aktivitas
- d. Pada perkembangan berikutnya ia menambahkan tipe lain yaitu; isu kebijakan konstituen: pembentukan atau reorganisasi institusi.

Pandangan Lowi ini menjelaskan masing-masing tipe isu tersebut di atas terdiri dari arena kekuatan yang berbeda-beda dengan karakteristik politik yang jelas dan juga berbeda. Sehingga arena isu menentukan politik bukan sebaliknya. Berikutnya terciptanya isu dapat dilihat dalam pendapat (Cobb & Elder, 1972) isu tercipta dengan cara, yaitu;

- a. Dibuat oleh partai yang melihat ketidakadilan atau penyelewengan dalam distribusi kekuasaan dan sumber daya.
- b. Penciptaan isu demi kepentingan dan keuntungan personal atau kelompok tertentu.
- c. Isu tercipta akibat peristiwa yang tidak terduga.
- d. Isu dibuat oleh "orang yang selalu ingin perbaikan".

Kemudian, ada perangkat pemicu internal dan eksternal yang mendorong munculnya isu. Pemicu internal antara lain; bencana alam, peristiwa kemanusiaan yang tidak terduga, perubahan teknologi, ketidakseimbangan atau bias dalam distribusi sumber daya, perubahan ekologis. Selain pemicu internal, ada juga pemicu eksternal, meliputi; perang, inovasi dalam teknologi persenjataan, konflik internasional, pola alignment dunia. Namun terbentuknya isu tidak hanya tergantung kepada satu pemicu saja. Harus ada kaitan antara pemicu dan keprihatinan atau problem publik yang kemudian, mengubah isu menjadi item agenda. Agenda tersebut

dikarakterisasi menjadi dua tipe: agenda sistematis dan institusional. Agenda sistematis terdiri dari semua isu yang umumnya dirasakan oleh anggota komunitas politik (masyarakat luas) sebagai isu yang pantas mendapat perhatian dan dianggap sebagai persoalan di dalam yurisdiksi yang sah dalam otoritas pemerintah, yang memenuhi kriteria tertentu dan membutuhkan pertimbangan aktif dan serius dari pembuat kebijakan yang sah/ memiliki otoritas. Agenda institusional yang muncul secara eksplisit dan menjadi pertimbangan serius oleh pembuat keputusan, bisa agenda lama yang kembali muncul atau memang benar-benar sesuatu yang baru,(Cobb & Elder, 1972).



Gambar 5 Ekspansi Isu dan Kontrol Agenda
Sumber : di adaptasi dari Cobb & Elder, 1972

Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian dari para aktor dan elit politik, sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar diterima dan dapat masuk ke agenda setting, seperti misalnya memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok-kelompok lain maupun menggunakan media massa. Tidak semua isu secara otomatis menjadi agenda pemerintah karena hanya isu yang memiliki kriteria tertentu yang bisa masuk ketahap selanjutnya yaitu *agenda setting* (Hogwood & Gunn, 1985). Berikut ini kriteria isu yang dapat berlanjut dalam tahap agenda

setting:

- a. Telah mencapai titik kritis tertentu yang apabila diabaikan akan menjadi ancaman yang serius bagi pemerintah.
- b. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu, dan memiliki dampak yang dramatis.
- c. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (masyarakat, umat manusia) dan mendapat dukungan media massa.
- d. Memiliki daya jangkau dampak yang amat luas.
- e. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (dalam sistem dan nilai bernegara) yang ada dalam masyarakat.
- f. Menyangkut suatu persoalan yang *fashionable* (sulit dijelaskan, tetapi dapat dirasakan keberadaannya).

5. Tahapan Evaluasi Masalah

Tahapan evaluasi masalah dikemukakan oleh (Dunn, 2003) mengemukakan sedikitnya ada empat karakteristik suatu masalah dapat disebut sebagai masalah publik. Pertama, ketergantungan di antara berbagai masalah. Permasalahan kebijakan bukanlah masalah yang berdiri sendiri. Ia biasanya merupakan bagian dari seluruh rangkaian masalah yang terkait satu sama lain. Untuk itu, dibutuhkan pendekatan holistik yang memandang setiap permasalahan sebagai hal yang tak terpisahkan.

Kedua, subjektivitas masalah kebijakan. Masalah kebijakan berangkat dari hasil pemikiran yang dibuat pada lingkungan atau kondisi eksternal tertentu. Maka, penting untuk membedakan antara situasi masalah dengan masalah kebijakan. Masalah merupakan abstraksi yang timbul dari transformasi pengalaman ke dalam penilaian manusia sehingga sangat mungkin bersifat subjektif.

Ketiga, sifat buatan dari masalah. Masalah kebijakan memang merupakan produk penilaian subjektif, namun bisa didefinisikan sebagai kondisi sosial yang objektif. "Masalah tidaklah berada di luar manusia dan kelompoknya. Artinya, permasalahan apa yang

ada di dalam masyarakat, dengan sendirinya merupakan masalah kebijakan”.

Keempat, dinamika masalah kebijakan. Solusi terhadap masalah bisa berubah. Masalah publik yang sama belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama pula, terutama saat konteks lingkungannya berbeda. Masalah yang sama juga belum tentu dapat dipecahkan dengan kebijakan yang sama, terutama jika konteks waktunya berbeda. Solusi masalah bisa menjadi usang meskipun masalah itu belum usang.

Selain karakteristik masalah, ia juga mengelompokkan masalah kebijakan ke dalam tiga, yakni masalah yang sederhana (*well structured*), masalah yang agak sederhana (*moderately structured*), dan masalah yang rumit (*ill structured*). Pengelompokan ini bergantung pada tingkat kompleksitasnya, sejauh apa suatu masalah saling terkait satu sama lain. Kebanyakan, masalah kebijakan merupakan masalah yang rumit. “Pada kenyataannya, masalah-masalah publik cenderung bersifat rumit sehingga menuntut para *policy maker* untuk bisa mengembangkan alternatif kebijakan, sekaligus membuat pilihan kebijakan yang tepat”.

Ada empat fase di dalam mendefinisikan masalah yaitu pencarian masalah (*problem search*). Fase kedua adalah pendefinisian masalah (*problem definition*) yang berpindah pada masalah substantif, yakni dengan mendefinisikan masalah tersebut dalam istilah yang paling mendasar dan umum. Fase ketiga adalah spesifikasi masalah (*problem specification*). Pada fase ini, masalah substantif berubah menjadi formal. Masalah telah dirumuskan secara spesifik dan jelas. Kemudian fase keempat adalah pengenalan masalah (*problem sensing*).

6. Tahapan Spesifikasi Tujuan

Spesifikasi tujuan adalah langkah berikutnya setelah melakukan karakterisasi masalah dan mengenali masalah dengan melakukan evaluasi. Maka proses berikutnya menentukan tujuan yang jelas

berdasarkan visi aktor penentu kebijakan dengan cara melihat kebelakang apa yang sudah dilakukan dan peluang kedepan termasuk resiko dari tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, opsi alat yang dapat digunakan adalah analisis skenario, (Jordan & Turnpenny, 2015).

Berbeda yang disampaikan oleh Howlett yang memulai dengan pertanyaan bagaimana mempertemukan kepentingan pemerintah dan kepentingan rakyat, sehingga selaras demi tujuan bernegara. Dalam proses kebijakan publik, pada tahapan agenda setting adalah tahapan penting sebagai dasar penyusunan agenda, yang merupakan daftar isu-isu atau inventarisir masalah-masalah yang menjadi prioritas dan perhatian serius aktor-aktor dalam kebijakan, (Howlett et al., 2015).

Dalam proses *agenda-setting*, ia merupakan arena mendiskusikan tentang proses bagaimana kelompok-kelompok kepentingan bertemu dan berusaha dengan keras memasukkan isu dan masalah publik ke dalam agenda, dan bagaimana kelompok-kelompok kepentingan yang lain berusaha mencegah isu dan masalah yang sama masuk ke dalam agenda kebijakan. Disinilah "pertarungan" antar kepentingan bertemu, (Nugroho, 2011). Selain itu bagian penting dari proses ini bukan hanya pada bagaimana isu-isu dan masalah publik masuk ke dalam agenda pemerintah, tetapi juga bagaimana isu-isu tersebut bisa menarik perhatian publik, sehingga menggeser isu-isu yang lain untuk mendapatkan legitimasi publik, kemudian menjadi "pembenar" untuk masuk menjadi sebuah agenda kebijakan.

Memaknai *Agenda Setting* adalah masalah yang muncul dalam masyarakat disebut juga isu atau masalah kebijakan. Menurut Lester dan Stewart masalah kebijakan adalah kondisi yang menimbulkan ketidakpuasan masyarakat sehingga perlu dicarikan penyelesaiannya, (Kusumanegara, 2010). Dalam studi kebijakan publik, jawaban pertanyaan-pertanyaan tersebut ada dalam kajian tahap agenda setting. Menurut Ripley tahap agenda setting adalah suatu tahap

diputuskannya masalah yang menjadi perhatian pemerintah untuk dibuat menjadi kebijakan (Kusumanegara, 2010: 66). Agenda setting merupakan tahap awal dari keseluruhan tahapan kebijakan. Karena itu, para analisis kebijakan memberi perhatian khusus dan menempatkan tahap agenda setting sebagai tahap yang sangat penting dalam analisis kebijakan.

Agenda setting adalah faktor penjelas tahapan kebijakan lainnya, misalnya para analisis sering mengaitkan aktivitas agenda setting yang tidak responsif terhadap *stakeholders* dengan kegagalan implementasi kebijakan (Kusumanegara, 2010). Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertaruhkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan stakeholder. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan stakeholder. Berdasarkan kekuatan, posisi penting, dan pengaruh stakeholder terhadap suatu isu stakeholder dapat dikategorikan kedalam beberapa kelompok. Menurut Putra (2005) mengelompokkan stakeholder ke dalam *Stakeholder Primer*, *Stakeholder Skunder* dan *Stakeholder Kunci*. Sebagai gambaran pengelompokan tersebut pada berbagai kebijakan, program, dan proyek pemerintah (publik) dapat dikemukakan kelompok stakeholder sebagai berikut:

- a. Stakeholder Primer. Stakeholder utama merupakan stakeholder yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama proses pengambil keputusan sebagai perwakilan dari

masyarakat setempat. Dalam buku ini sebagai stakeholder primer ialah stakeholder yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, tetapi memiliki kepedulian dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah. Stakeholder jenis ini antara lain: Lembaga (aparatus) pemerintah dalam suatu wilayah tetapi tidak memiliki tanggungjawab langsung; Lembaga pemerintah yang terkait dengan isu tetapi tidak memiliki kewenangan secara langsung dalam pengambilan keputusan; Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) setempat; LSM yang bergerak dibidang yang sesuai dengan rencana, manfaat, dampak yang muncul yang memiliki "concern" (termasuk organisasi massa yang terkait); *Non Governmental Organization* (NGO); Perguruan Tinggi: Kelompok akademisi ini memiliki pengaruh penting dalam pengambilan keputusan pemerintah; Pengusaha (badan usaha) yang terkait.

- b. Stakeholder Sekunder, adalah merupakan stakeholder yang memiliki kewenangan secara legal untuk mengambil keputusan.
- c. Stakeholder kunci mencakup unsur eksekutif sesuai levelnya, legislatif, dan instansi pemerintah.

Dengan pemahaman mengenai stakeholder tersebut akan memudahkan untuk menjalankan menentukan tujuan dalam proses formulasi kebijakan publik. Masing-masing memiliki spesifikasi dan karakteristik yang berbeda. Oleh karena itu, pola pelibatannya dan strategi pendekatannya pun akan mengalami beberapa perbedaan. Dalam konteks demokrasi dan Indonesia sebagai negara kesejahteraan, kebijakan publik diibaratkan sebagai denyut nadi dalam menjalankan pemerintahan, (Santoso, 2010). Mengingat peran pemerintah sebagai pemegang mandat

dari rakyat untuk menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi, memiliki legitimasi untuk membuat kebijakan. Sementara rakyat adalah pemilik kedaulatan yang berhak untuk mendapatkan haknya untuk sejahtera sebagai tujuan fundamental dari kehadiran negara. Wacana mengenai formulasi kebijakan mengurai konsepsi-konsepsi dan penyusunan agenda, bagaimana hubungan antara aktor kepentingan dan kekuasaan, bagaimana merumuskan masalah (*problem formulation*) dan terakhir bagaimana mengklarifikasi substansi masalah publik di dalam proses formulasi kebijakan.

Menurut (Lang, 2019) dalam artikelnya yang berjudul "*Institutional Theory, New*", memberikan catatan penting dalam menganalisis proses dalam kebijakan publik, diantaranya; Pertama, ada kecenderungan untuk membedakan institusionalisme "baru" dari yang "lama" dengan mengubah fokus dari lembaga formal dan material (seperti peraturan, ketetapan/ statuta, dan hukum) ke lembaga informal dan immaterial (seperti norma, kepercayaan, dan kebiasaan/ rutinitas), sementara masih ada varian yang lebih luas dalam hal definisi institusi dan dalam hal berbagai penekanan pada jenis institusi tertentu. Sebagai gagasan umum, norma-norma, rutinitas, dan praktik kolektif dapat dilihat sebagai perilaku yang dilembagakan; dalam situasi yang sama, para aktor mengambil keputusan yang sama karena kerangka acuan yang juga sama.

Neo Institusionalisme adalah istilah yang semakin populer dalam ilmu politik dan kebijakan, (Hall & Taylor, 1996). Scott sependapat dengannya bahwa gagasan sentral dalam neo institusional ini mendapatkan popularitas yang meningkat dalam dua puluh tahun terakhir, bukan hanya dalam ilmu politik, tetapi juga dalam disiplin ilmu sosial lainnya, (Scott, 2014). Dalam teori neo institusional, perilaku aktor seharusnya sangat dipengaruhi oleh institusi: aturan formal dan informal, struktur, nilai dan persepsi, (Van Gestel dan Teelken, 2006).

Empat argumentasi dalam pendekatan Neo Institusional dalam menganalisis kepentingan para aktor dalam proses

kebijakan, diantaranya: *rational choice institutionalism*, *sociological institutionalism*, *historical institutionalism*, dan *discursive institutionalism* (Clemens dan Cook, 1999; Pederson dan Kjaer, 2001; Duric, 2012; Putra dan Sanusi, 2019). Meskipun sama-sama menempatkan institusi sebagai sentral dari tindakan individu maupun sosial, perbedaan mendasar terletak pada dampak dari keberadaan institusi.

Teori pertama *Rational Choice Institutionalism* (RCI) perhatian lebih banyak difokuskan pada persoalan tentang bagaimana aktor-aktor yang membangun dan merubah institusi untuk mencapai kepentingan-kepentingan mereka. Institusi adalah fungsi dari kepentingan, kata mereka. Pendekatan ini sebenarnya sangat dipengaruhi oleh tradisi behaviorisme dan *rational choice* yang melihat bahwa interaksi manusia merupakan manifestasi dari kepentingan individu dalam sebuah kelompok. Secara umum RCI berargumen bahwa aktor (baik individu maupun organisasi) selalu memiliki seperangkat preferensi atau aturan yang baku. Mereka bertindak sepenuhnya secara instrumental dengan tujuan agar capaian-capaian atas preferensi-preferensi tersebut bisa dimaksimalkan serta diwujudkan melalui cara-cara yang strategis. Dengan begitu maka kalkulasi untung-rugi sangat diperlukan untuk memperjuangkan kepentingan mereka, (Hall & Taylor, 1996).

Schattschneider (1960) berpendapat bahwa arti penting sebuah isu publik merupakan produk dari proses politik dalam sebuah kelompok kepentingan. Isu publik tersebut tidak selalu menggambarkan masalah secara sederhana dan objektif. Kelompok-kelompok kepentingan tersebut seringkali mengatasnamakan atau mewakili masyarakat luas. Lebih lanjut Schattschneider (1960) mengibaratkan bahwa dalam proses *agenda-setting* ibarat arena konflik kepentingan yang pada akhirnya melahirkan kelompok pemenang dan kelompok yang dikalahkan. Oleh karena itu, studi *agenda-setting* bisa juga berangkat dari studi tentang perilaku kelompok dalam memperjuangkan tuntutan-tuntutannya.

Berikutnya adalah *Sociological Institutionalism* (SI), mengutip pendapat Hall dan Taylor bahwa kaum *sociological institutionalist* cenderung mendefinisikan institusi secara lebih luas ketimbang ilmuwan politik ia bukan hanya memasukkan aturan-aturan formal, prosedur atau norma tapi juga-sistem simbol, rujukan kognitif, serta kerangka moral yang memberi bingkai dasar bagi tindakan aktor. Dari sini bisa ditemukan bahwa *sociological institutionalism* lebih menekankan aspek kognitif dan normatif ketimbang aspek kepentingan seperti yang digagas oleh *rational choice institutionalist*, (Hall & Taylor, 1996).

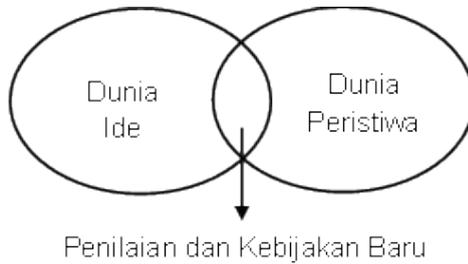
Dalam proses *agenda-setting* bagaimana agar masalah-masalah publik dan alternatif solusinya menarik perhatian atau justru diabaikan publik, elite politik, dan pemerintahan (Birkland, 2007). Peran kelompok-kelompok kepentingan bukan hanya mendorong sebuah masalah menjadi prioritas, melainkan memikirkan bagaimana masalah tersebut secara normatif tidak bertentangan dengan aturan yang ada. Sehingga dipandang perlu untuk mendesain dan memperebutkan ruang kognitif aktor kepentingan agar mendukung dan memasukkannya dalam *agenda setting* pada *moment* yang tepat.

Teori ketiga adalah *Historical Institutionalism* (HI), secara umum memfokuskan analisis pada tingkat makro atau lebih luas yang menekankan pentingnya struktur masyarakat dan negara dibandingkan dengan organisasi itu sendiri, (Campbell, 2004). Secara khusus kaum *Historical Institutionalism* tertarik untuk memahami mengapa institusi-institusi politik menghasilkan perbedaan kebijakan. Mereka percaya bahwa variasi tersebut tidak akan bisa dijelaskan apabila ia tidak mempelajari secara khusus tentang bagaimana institusi membentuk atau membangun proses politik serta bagaimana akhirnya kebijakan politik bisa dihasilkan (Steinmo, 2001). Yang paling fundamental dari varian ini adalah faktor kesejarahan institusi. *Historical Institutionalism* mendefinisikan institusi sebagai prosedur-prosedur (baik formal maupun informal),

rutinitas, norma-norma dan kesepakatan-kesepakatan yang tertanam dalam struktur organisasi dari sebuah sistem politik atau sistem ekonomi politik, (Hall and Taylor, 1996), yang berkontribusi dan mempengaruhi peristiwa berikutnya.

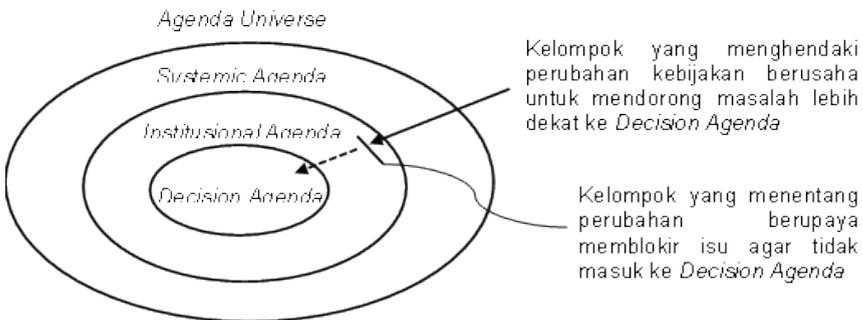
Sementara teori keempat *Discursive Institutionalism* (DI), teori ini dapat dilacak pada artikel Schmidt dengan judul *Discursive Institutionalism* sebagai perkembangan terbaru dari teori Neo Institutionalism. Dalam artikelnya yang terbit pada tahun 2002 dengan judul "*Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?*", Schmidt mengemukakan posisi Diskursif Institutionalisme sebagai sebuah alternatif dari teori institusionalisme yang sudah ada yang berbeda dengan Institutionalisme Pilihan Rasional, Institutionalisme Sosiologis, Institutionalisme Historis. Dalam proses agenda setting teori institusionalisme diskursif ini mengarahkan perhatiannya pada pentingnya posisi ide dan wacana (*discourse*) yang ada dalam konteks institusi tertentu, (Putra & Sanusi, 2019). Namun demikian, dibandingkan dengan tiga varian sebelumnya, institusionalisme diskursif lebih dinamis dan kritis dalam proses formulasi kebijakan, memberikan ruang dialektika bagi aktor untuk mengartikulasikan kepentingannya.

Untuk menerangkan perilaku, kognisi dan psikologi manusia sebagai individu dan sebagai bagian dari masyarakat yang memiliki ide untuk dikomunikasikan dalam agenda setting dalam formulasi kebijakan, lihat gambar 6 yang diadopsi dari Vickers (1965). Ia berpendapat bahwa hubungan ide dan peristiwa adalah aspek penting untuk memahami dan menilai layak tidaknya sebuah masalah mendapatkan perhatian dan masuk ke dalam agenda setting. Karenanya proses formulasi kebijakan adalah sesuatu yang bisa dilihat sebagai hasil "konjungsi" dunia ide dan dunia peristiwa; Hasilnya adalah penilaian dan keputusan baru, apakah problem tersebut masuk menjadi sebuah prioritas atau sebaliknya. Sehingga pada arena *agenda setting* harus memetakan dan menggambarkan bagaimana konjungsi itu terjadi dan melahirkan sebuah kebijakan baru, (Vickers, 1965; Parsons, 2017).



Gambar 6 Interaksi antara Ide dan Peristiwa
Sumber : diadaptasi dari Vickers (1965).

Berbeda dengan pendapat (Birkland, 1998) yang nampaknya lebih kepada pendekatan politik, menyebutkan bahwa *agenda universe*, *systemic agenda*, *institutional agenda*, dan *decision agenda* merupakan tingkatan-tingkatan dalam *agenda-setting* kelompok yang satu dengan kelompok kepentingan lainnya saling berkompetisi untuk saling “mengalahkan” dalam rangka memperjuangkan kepentingannya sehingga menjadi prioritas dan masuk kedalam proses agenda setting. Lihat gambar 7, *agenda-setting* merupakan proses yang bergerak dari lingkaran paling luar (*agenda universe*), terus maju menuju lingkaran berikutnya, dan begitu seterusnya sampai tingkat paling dalam, yaitu; *decision agenda*.



Gambar 7 Tingkatan dalam Agenda, (Birkland, 1998)

Agenda universe terdiri dari semua isu dan gagasan yang bisa saja dimunculkan dan didiskusikan secara luas melintasi batas-batas wilayah negara. Di dalam alam demokrasi dengan perkembangan

teknologi informasi dan komunikasi, serta gerakan globalisasi, semua orang ataupun kelompok kepentingan bisa saja secara bebas mengungkapkan aspirasi dan pemikirannya, mengadopsi isu dan pemikiran global. Ketika berbicara memasukkan ke dalam agenda kebijakan publik, maka selanjutnya masuk ke wilayah *systemic agenda*. Cobb and Elder (1983) menyatakan bahwa *systemic agenda* terdiri dari semua isu dan gagasan yang bisa diadopsi oleh sistem yurisdiksi yang ada di sebuah negara. Batas yang tegas antara *systemic agenda* dan *agenda universe* adalah pada batas yurisdiksi yang sah dari pemerintahan yang ada. Berdasarkan pemahaman tersebut, meskipun dalam alam demokrasi, penyampaian pendapat tetap saja dibatasi oleh kewaspadaan masuknya ajaran-ajaran asing maupun keagamaan yang tidak sesuai dengan sistem yang dianut, baik sistem sosial, politik, ekonomi, ataupun keagamaan. Selain masalah tersebut, negara juga telah mengatur tata cara dan etika penyampaian pendapat. Di sisi masyarakat, nilai-nilai adat juga telah mengatur tata krama dalam hal menyampaikan pendapat. Dalam praktiknya, batas-batas antara *systemic agenda* dan *universal agenda* bisa bergerak ke luar dan ke dalam sesuai dengan perkembangan isu dan kesepakatan-kesepakatan internasional (Cobb and Elder, 1983). Adopsi pemikiran-pemikiran hak asasi manusia, demokrasi dan sebagainya ataupun ratifikasi isu-isu yang telah disepakati secara internasional, dalam implementasinya dapat disesuaikan dengan kearifan lokal (lihat Farazmand, 2004), seperti pengalaman Cina atau Singapore (lihat Neo dan Chen, 2007).

Jika problem atau gagasan sudah bisa masuk ke dalam *systemic agenda*, langkah selanjutnya adalah membawa ke tingkatan *institutional agenda*, komponen dari *systemic agenda* yang lebih luas. *Institutional agenda* terdiri dari daftar keinginan-keinginan atau rekomendasi yang membutuhkan perhatian serius dari pemerintah dan lembaga-lembaga pengambil kebijakan (Cobb dan Elder, 1983). Tidak semua isu dan gagasan bisa masuk ke dalam wilayah *institutional agenda*. Keterbatasan waktu dan

ketersediaan sumber daya yang dimiliki oleh lembaga-lembaga yang ada atau di masyarakat sekalipun bermakna terbatasnya isu-isu dan gagasan yang bisa masuk ke wilayah *institutional agenda* (Hilgartner dan Bosk, 1988; O'Toole, 1989). Meskipun demikian, supaya dapat menampung lebih banyak isu dan gagasan, lembaga-lembaga pengambil kebijakan dapat secara simultan meningkatkan kapasitasnya, baik pada saat begitu banyak tekanan publik maupun pada saat ada kesempatan secara sumber daya dan teknologi dapat dipenuhi, sehingga lebih banyak lagi masalah publik dapat diselesaikan (Baumgartner dan Jones, 2004).

7. Tahapan Penilaian Opsi dan Desain Kebijakan

Sebelum merumuskan desain yang tepat untuk kebijakan, maka menurut (Jordan & Turnpenny, 2015) langkahnya dengan melakukan penilaian terhadap berbagai opsi yang muncul. Para aktor kebijakan dapat melakukan perbandingan dampak potensial dengan ragam alat yang dapat digunakan, seperti; analisis biaya-manfaat, analisis biaya-utilitas, dan seterusnya. Selanjutnya melakukan penilaian tren permasalahan (dan penyelesaiannya) yang terjadi sebelumnya, dan melakukan peramalan dimasa yang akan datang. Setelah melakukan kajian dan penilaian opsi, tahap berikutnya adalah mendesain kebijakan. Kajian desain kebijakan (*policy design*) dalam dekade terakhir terjadi peningkatan untuk mengembangkan pendekatan dan mendalami pemahaman tentang desain kebijakan, serta perhatian difokuskan pada tahapan kebijakan dan konfigurasinya, terutama dalam perumusan kebijakan (Howlett & Lejano, 2013).

Urgensi kajian desain kebijakan (*policy design*) merupakan respon dari studi-studi implementasi kebijakan periode tahun 1970an yang mengklaim bahwa sistem birokrasi paling bertanggung jawab pada kegagalan sebuah kebijakan publik. Para pengusung teori-teori *policy design* berargumen bahwa para pakar kebijakan publik seharusnya melihat jauh ke belakang pada wilayah sebab, untuk mengetahui mengapa kebijakan publik berhasil ataupun

kurang berhasil karena sesungguhnya proses formulasi kebijakan dan *policy design* secara signifikan berkontribusi pada keberhasilan implementasi.

Menyadari kompleksitas permasalahan dunia modern saat ini desain kebijakan semakin dipahami sebagai faktor krusial dalam keberhasilan atau kegagalan kebijakan, namun secara mengejutkan hanya sedikit yang mempelajari dan mendiskusikan, (Marsh dan McConnell 2010; Bobrow 2006; Howlett 2010). Kajian desain kebijakan sebelumnya mencatat bahwa aspek kunci dari desain kebijakan, baik sebagai subjek dan proses, terletak pada jenis ide yang dipegang oleh aktor kunci dalam sistem saran kebijakan tentang kelayakan dan optimalitas pengaturan alternatif yang mungkin dari alat kebijakan, (Huitt 1968; Majone 1975).

Setiap kebijakan publik selalu memiliki desain, sebuah kerangka kerja gagasan dan instrumen-instrumennya, untuk diidentifikasi dan dianalisis (Sydney, 2007). Bukan hanya sekedar produk proses politik, kebijakan memiliki kerangka pola dan logika (Schneider & Ingram, 1997). Wilayah formulasi kebijakan berusaha memahami konten dan konteks pengambilan keputusan (Sydney, 2007). Tujuannya adalah bisa memberikan kontribusi rasional untuk proses desain dan mengkaji alternatif solusi terbaik untuk meningkatkan kualitas produk kebijakan publik. Kerangka kerja *policy design* berisi elemen-elemen yang dapat diidentifikasi seperti tujuan, kelompok masyarakat target, agen, struktur implementasi, instrumen-instrumen, ketentuan, rasional, dan asumsi-asumsi. Schneider & Ingram (2005) menyampaikan teori kebijakan publik yang langsung menjawab pertanyaan siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana dari pemerintah. Perhatian juga perlu diberikan pada peran sektor non-profit dalam perumusan kebijakan.

Esensi keputusan tetap tidak dapat ditembus oleh para analis kebijakan, bahkan sering oleh pembuatan keputusan itu sendiri (Majone, 2006). Lebih jauh Majone (2006) berpendapat bahwa inilah mungkin alasan mengapa teori positif pembuatan kebijakan berfokus

pada proses pra dan pasca keputusan, bukan pada momen pilihan yang sebenarnya. Pelaksanaan, evaluasi kebijakan, pembelajaran, dan dinamika kebijakan adalah di antara wilayah yang paling banyak diteliti dari analisis pasca keputusan. Sementara definisi masalah, *agenda-setting*, dan analisis kelayakan adalah komponen utama yang saling terkait erat dari analisis pra-keputusan. Karena posisinya pada tahap paling awal dari seluruh proses kebijakan, maka analisis *agenda-setting* menjadi sangat krusial untuk menemukan jawaban pada pertanyaan *policy design*, kebijakan apa dan untuk siapa.

8. Tahapan Legitimasi Kebijakan

Legitimasi dalam konteks kebijakan dapat dipahami sebagai memberikan kekuatan hukum, wewenang, atau penilaian terhadap "sesuatu", tahap ini adalah tahap paling ujung dari proses-proses formulasi kebijakan, (Jones, 1994). Proses pemberian legitimasi secara umum dimaksudkan untuk menjalankan rencana-rencana yang telah disusun dengan kewenangan resmi. (Jones, 1994) menyarankan legitimasi harus dimulai dengan suatu standar mengenai tatacara (*means*). Namun demikian pemberian persetujuan dan kewenangan semacam ini nampaknya akan mudah dilakukan dalam sistem politik yang sudah mapan, mengingat konteks kajian ini di Amerika. Akan berbeda apabila dalam situasi yang sebaliknya. Contoh dalam pembuatan kebijakan penanganan bencana non alam Covid-19 ini, nampak sekali pemberian legitimasi antar institusi tumpang tindih. Antara Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) vs Menteri Kesehatan, Menko Bidang Kemaritiman dan Investasi vs Menteri Perhubungan, bahkan institusi yang tidak terkait dengan masalah kesehatan juga "turut campur" dalam persoalan penanganan Covid-19 ini.

Legitimasi dalam kebijakan setidaknya ada dua bentuk yang dapat diidentifikasi dalam sistem politik. Pertama bentuk pemberian kewenangan (*authorizes*) kepada institusi-institusi resmi yang turut serta mengesahkan proposal-proposal kebijakan mengenai

pemecahan masalah-masalah publik. Di Indonesia institusi ini adalah DPR RI, DPRD, dan semisalnya yang bersama-sama dengan eksekutif mengesahkan Undang-Undang maupun Perda ditingkat daerah. Kedua meliputi pemberian legitimasi pada program-program khusus yang disahkan oleh pemerintah. Sehingga mengutip pendapat Jones (1994) yang pertama mengacu pada pengesahan (legitimasi) sedang yang kedua adalah persetujuan (*approval*).

Legitimasi atau memberikan kepastian hukum terhadap proses panjang formulasi kebijakan Parsons menyebutnya sebagai Pembuatan Keputusan, (Parsons, 2017). Meskipun Parsons menjelaskan bahwa pembuatan keputusan ini dalam konteks melakukan analisis kebijakan, setidaknya Ia memfokuskan pada proses pengambilan keputusan sebagai tahapan penting untuk melakukan analisis sebuah kebijakan. Selanjutnya Parsons (2017) mengatakan dalam melakukan analisis proses pembuatan keputusan (Jones menyebutnya sebagai pemberian legitimasi) dapat dilakukan dengan beragam pendekatan utama, yaitu kekuasaan, rasionalitas, pilihan publik dan alternatifnya, institusional, informasional dan psikologis.

Kategorisasi Parsons tersebut berdampak kepada model-model pemberian legitimasi atau pengambilan keputusan dalam tahap akhir proses formulasi kebijakan. Parsons menyebutnya sebagai pendekatan:

- a. Elitisme; berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan dan membuat keputusan
- b. Pluralisme; berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan
- c. Marxisme; berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi
- d. Korporatisme; berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisir
- e. Profesionalisme; berfokus pada kekuasaan kalangan profesional
- f. Teknokrasi; berfokus pada kekuasaan pakar teknis

Baik Jones (1994) maupun Parsons (2017) memiliki pandangan yang sama bahwa proses akhir dari rangkaian panjang formulasi kebijakan adalah pengambilan keputusan sebagai pemberian legitimasi untuk menjalankan kebijakan yang telah direncanakan.

BAB III MODEL-MODEL FORMULASI KEBIJAKAN



Pada dasarnya model dalam suatu permasalahan merupakan bentuk penyederhanaan apa yang akan dikaji dan bahas, sehingga dapat memberikan kemudahan dalam pemetaan masalah yang ada serta bagaimana tindakan penyelesaian yang akan dilakukan. Demikian halnya dengan model formulasi kebijakan publik, yang dimaksudkan untuk mempermudah melakukan pemetaan terhadap persoalan yang ada, kemudian melakukan upaya penyusunan tindakan-tindakan sebagai alternatif pilihan untuk menyelesaikan permasalahan publik tersebut. Akan tetapi, karena model hanya merepresentasikan suatu bagian dari fenomena dunia riil, maka model mempunyai ruang lingkup dan kondisi-kondisi yang membatasi. Artinya bahwa tidak ada suatu model formulasi kebijakan yang paling baik untuk diterapkan disemua situasi, tetapi yang ada adalah suatu model perumusan kebijakan yang lebih cocok untuk diterapkan dalam situasi dan masalah kebijakan tertentu.

Munculnya ragam konstruksi model dalam formulasi kebijakan publik merupakan implikasi dari perbedaan perspektif yang digunakan sebagai landasan dalam mengkonstruksi model tersebut. Model yang akan dijelaskan dalam bahasan selanjutnya adalah model yang dipengaruhi institusi. Parsons (2017) berpendapat bahwa model-model ini berawal dari kekecewaan terhadap pendekatan yang murni pada politik, yang melihat kebijakan hasil dari interaksi eksekutif, legislatif dan yudikatif (konstitusi). Hal tersebut (belakangan) melahirkan kesadaran pentingnya menempatkan kebijakan publik dalam konteks institusi.

1. Model Kelembagaan (*Institutional Model*)

Model kelembagaan (*institutional model*), dalam proses formulasi kebijakan secara sederhana dimaknai sebagai tugas dari lembaga pemerintah. Sehingga apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun merupakan kebijakan publik. (Parsons, 2017) berpendapat bahwa model ini berawal dari kekecewaan terhadap pendekatan yang murni pada politik, yang melihat kebijakan hasil dari

interaksi eksekutif, legislatif dan yudikatif (konstitusi). Hal tersebut (belakangan) melahirkan kesadaran pentingnya menempatkan kebijakan publik dalam konteks institusi.

Menurut (Dye, 2011) yang membenarkan pendekatan model ini bahwa pemerintah memang sah membuat kebijakan publik. Fungsi tersebut bersifat universal dan memang pemerintah memonopoli fungsi pemaksaan (koersif) dalam kehidupan bersama. Fungsi tersebut juga menjadi salah satu keunggulan model ini, karena dapat mengarahkan dan menumbuhkan loyalitas warganya dan mempunyai kemampuan dan mengatur bahkan memonopoli dengan penggunaan kekuatan secara sah, (Dye, 2011).

Pembenaran terhadap proses formulasi kebijakan dengan model kelembagaan ini mengacu pada makna dan alasan keberadaan Negara (pemerintah) yang dianggap sebagai institusi atau lembaga yang berfungsi memelihara ketertiban dalam masyarakat dan mewujudkan kesejahteraan dalam masyarakat, dimana dalam tindakannya untuk menjalankan fungsi tersebut, Negara (pemerintah) diberi kekuasaan memaksa melalui saluran kebijakan (Budiarjo, 2013). Berbeda dengan yang disampaikan oleh Immergut (2006) lembaga telah mempengaruhi kebijakan, dan kebijakan telah mengubah pemahaman kita tentang lembaga. Model kelembagaan ini sebenarnya merupakan derivasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Model kelembagaan dalam prosesnya mengandalkan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya, (Nugroho, 2014).

Kelemahan model ini adalah terabaikannya masalah-masalah lingkungan dimana kebijakan itu diterapkan, (Dye, 2011; Wibawa, 1994). Selain itu, model ini tidak menjelaskan kaitan antara struktur lembaga pemerintah dengan isi kebijakan publik. Pendekatan ini hanya menjelaskan mengenai struktur, organisasi, tugas dan fungsi lembaga-lembaga tertentu tanpa secara sistematis menelaah

akibat dari karakteristik kelembagaan dengan hasil kebijakan yang dikeluarkan. Akibatnya, tidak ada hubungan yang jelas antara institusi dengan *policy*, sehingga pendekatan ini seringkali dianggap tidak penting dan tidak produktif. Selanjutnya bisa menyebabkan kekeliruan dalam penafsirannya, bahwa perubahan institusional akan mengakibatkan perubahan kebijakan. Padahal dalam kenyataannya tidak selalu ada korelasi perubahan institusi dengan perubahan kebijakan. Secara teoritis, perubahan kebijakan dapat terjadi disebabkan proses implementasi dan dampak kebijakan atau hasil rekomendasi para analis kebijakan yang tidak sesuai dengan tujuan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut di terminasi.

2. Model Proses (*Process Model*)

Pada model ini politik diasumsikan sebagai sebuah *aktivitas* sehingga mempunyai *proses*. Oleh karena itu, kebijakan publik juga merupakan suatu proses politik yang menyertakan rangkaian kegiatan, lihat tabel 3. Model ini menunjukkan tentang *bagaimana* kebijakan dibuat atau *seharusnya* dibuat, akan tetapi kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada dalam kebijakan tersebut. Jadi lebih mengutamakan *step by step* pembuatan kebijakan tetapi kurang *fokus* terhadap isi atau hal-hal penting yang harus ada dalam kebijakan itu sendiri. Model proses hanya menekankan bagaimana tahapan aktivitas yang dilakukan di dalam menghasilkan *public policy*. Oleh karena itu, model ini memiliki kelemahan dimana kurang memerhatikan isi substansi dari *policy* yang bakal dibuat.

Tabel 2 Kebijakan publik sebagai proses

Identifikasi Permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan.
Menata Agenda Formulasi Kebijakan	Memutuskan isu apa yang dipilih dan permasalahan apa yang hendak dikemukakan.
Perumusan Proposal Kebijakan	Mengembangkan proposal kebijakan untuk menangani masalah tersebut.
Legitimasi Kebijakan	Memilih satu buah proposal yang dinilai terbaik untuk kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum.
Implementasi Kebijakan	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran dan pengumpulan pajak.
Evaluasi Kebijakan	Melakukan studi program, melaporkan <i>output</i> -nya, mengevaluasi pengaruh (<i>impact</i>) kelompok sasaran dan non-sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan.

Sumber : diadopsi dari (Dye, 2011).

3. Model Kelompok (*Group Model*)

Truman (Islamy, 2004) memperkenalkan model kelompok yang menyatakan bahwa interaksi diantara kelompok-kelompok merupakan kenyataan politik. Individu-individu yang memiliki kepentingan yang sama mengikatkan diri, baik secara formal maupun informal ke dalam kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) yang dapat mengajukan dan memaksakan kepentingan-kepentingannya kepada penentu kebijakan agar diakomodir keinginannya sebagai pilihan kebijakan dalam proses formulasi kebijakan (Islamy, 2009).

Proses kebijakan menurut penganut teori ini mengandalkan kebijakan sebagai *titik keseimbangan (equilibrium)*. Intinya adalah interaksi yang terjadi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan dan keseimbangan tersebut adalah yang terbaik. Individu di dalam kelompok kepentingan berinteraksi secara formal maupun informal, secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan atau gagasan kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan publik yang diperlukan. Sistem politik pada model ini berperan untuk *memanajemeni konflik* yang muncul

akibat adanya perbedaan tuntutan, melalui :

- a. Merumuskan *aturan main* antar kelompok kepentingan.
- b. Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan.
- c. Memungkinkan terbentuknya kompromi di dalam kebijakan publik (yang akan dibuat).
- d. Memperkuat kompromi-kompromi tersebut.

Menurut model ini dalam melakukan formulasi kebijakan, beberapa kelompok kepentingan berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif, (Wibawa, 1994). Namun kelemahan model ini dikemukakan sendiri oleh Anderson (1979) bahwa agak menyesatkan dan tidak efisien untuk mencoba menjelaskan proses politik, atau pembentukan kebijakan dalam kerangka perjuangan kelompok tanpa memperhatikan banyak faktor lain. Misalnya, ide dan institusi-institusi yang lain yang ikut terlibat di dalamnya (Anderson, 1979).

4. Model Rasional (*Rational Model*)

Model rasional, yang dalam sumber lain disebut rasional komprehensif merupakan model yang menjelaskan tentang proses formulasi kebijakan yang paling terkenal dan yang paling luas diterima dikalangan pengkaji kebijakan publik. Model ini lahir dari teori ekonomi atau konsep manusia ekonomi (*concept of an economic man*). Dalam pandangan konsep manusia ekonomi, semua individu mengetahui tentang berbagai macam alternatif yang tersedia pada suatu situasi tertentu dan juga tentang konsekuensi yang ada pada setiap alternatif tersebut (Winarno, 2012). Konsep yang mendasar dari model ini bahwa individu yang (akan) membuat keputusan senantiasa memperhitungkan atau mengkalkulasi untung-rugi, antara biaya yang dikeluarkan dengan keuntungan atau manfaat yang bakal diperoleh (Islamy, 2004). Rangkaian proses formulasi model rasional (Simon, 1957) berpendapat bahwa ada lima aktivitas dalam formulasi dengan pendekatan rasional:

- a. *Intelligence gathering*; yaitu mengumpulkan informasi tentang opsi sebanyak dan seakurat mungkin;
- b. *Identifying all option*, yaitu mengidentifikasi semua opsi;
- c. *Assessing Consequences options*, yaitu menilai semua opsi yang tersedia tentang semua biaya yang dikeluarkan dan keuntungan atau manfaat yang akan diperoleh;
- d. *Relating consequences to values*, yaitu informasi, opsi dan konsekuensi dari opsi-opsi tersebut harus dikaitkan dengan sistem nilai yang akan dipakai sebagai kriteria untuk penilaian;
- e. *Choosing preferred option*, yakni berdasarkan keempat pertimbangan diatas, individu pembuat keputusan dapat memilih opsi kebijakan yang paling rasional.

Pendapat Simon tersebut diperjelas oleh (Lester & Stewart, 2000) bahwa ada enam komponen dalam proses formulasi kebijakan model rasional komprehensif sebagai berikut:

- a. Pembuat kebijakan dihadapkan dengan suatu masalah tertentu yang dapat dipisahkan dengan masalah lainnya, atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
- b. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat kebijakan dapat menjelaskan dan menyusun menurut prioritas kepentingannya.
- c. Berbagai rancangan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah perlu dipersiapkan.
- d. Menyiapkan konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang ditimbulkan dari setiap pilihan alternatif.
- e. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dikalkulasikan dan dibandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya.

- f. Pembuat kebijakan dapat memilih alternatif tersebut dengan pertimbangan yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai, dan sasarannya.

Jadi, model rasional ini menekankan pada formulasi kebijakan yang rasional dengan bermodal pada komprehensivitas informasi dan keahlian dari para aktor perumus kebijakan. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengeluaran dan hasil yang hendak dicapai. Dengan kata lain, model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomis, (Nugroho, 2014).

5. Model Sistem (*System Model*)

Model ini merupakan model formulasi kebijakan publik yang diperkenalkan oleh Easton dalam pemikirannya tentang sistem politik (*the political system*). Model ini didasari pada konsep-konsep teori informasi (*inputs, withinputs, outputs, dan feedback*). Konsep "sistem politik" mempunyai arti sejumlah lembaga-lembaga dan aktivitas-aktivitas dalam masyarakat berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses politik (*withinputs*) yang berfungsi merubah masukan-masukan (*inputs*) yang terdiri dari tuntutan-tuntutan (*demands*), dukungan-dukungan (*support*), dan sumber-sumber (*resources*) mejadi keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan yang otoritatif bagi seluruh anggota masyarakat (*outputs*). Model ini memandang kebijakan publik sebagai hasil politik dan respon suatu sistem terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis, dan sebagainya) yang ada disekitarnya (Islamy, 2004).

Sistem politik adalah sekumpulan struktur dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Menurut model sistem, kebijakan publik merupakan hasil dari suatu sistem politik. Konsep sistem merujuk kepada seperangkat lembaga dan kegiatan yang dapat diidentifikasi dalam masyarakat yang berfungsi mengubah

tuntutan-tuntutan (*demand*) menjadi keputusan yang otoritatif (*output*). Konsep sistem juga menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara elemen-elemen yang membangun sistem politik serta mempunyai kemampuan untuk merespon kekuatan-kekuatan yang berasal dari dalam maupun dari luar lingkungan, (Winarno, 2012).

6. Model Elit (*Elite Model*)

Berikutnya adalah model elit yang memandang bahwa administrator bukan sebagai abdi rakyat, tetapi lebih sebagai kelompok-kelompok kecil yang telah mapan (Henry, 1995). Kelompok elit yang bertugas untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan sekaligus. Dalam model ini, elit digambarkan sebagai kelompok yang mampu bertindak dalam suatu lingkungan yang ditandai dengan sikap massa yang apatis, kerancuan informasi yang diterima, sehingga massa menjadi apatis. Kebijakan publik dirumuskan secara *top-down*, yaitu dari golongan elit ke golongan massa. Kelompok-kelompok elit yang mempunyai kekuasaan dan nilai-nilai yang menjadi kepentingannya berbeda dengan massa yang diluar kekuasaan. Berdasarkan model ini, kebijakan publik pada dasarnya perwujudan dari keinginan utama dan nilai kepentingan dari golongan elit yang berkuasa. Dalam model ini, rakyat akhirnya bersifat apatis dan buta terhadap informasi tentang suatu kebijakan publik, sedangkan kelompok elit mampu membentuk dan mempengaruhi massa terhadap masalah-masalah kebijakan publik (Islamy, 2009).

7. Model Inkremental (*Incremental Model*)

Konsep inkrementalisme dalam perumusan kebijakan dapat ditelusuri kembali ke publikasi artikel Lindblom yang kontroversial dan banyak dikutip pada tahun 1959, *The Science of "Muddling Through"*. Muddling Through kemudian diformalkan oleh Braybrooke dan Lindblom (1963) sebagai teori *disjointed inkrementalism* dan dikembangkan lebih lanjut oleh Lindblom (1965) dalam bukunya, *The Intelligence of Democracy: Decision*

Making Through Mutual Adjustment. Hirschman dan Lindblom (1962) berkontribusi dalam membangun generalisasi teori inkrementalisme dengan mengidentifikasi kesamaan antara kebijakan, kebijakan pembangunan ekonomi, dan pembuatan kebijakan pemerintah secara umum. Bahkan ketika landasan teori inkrementalisme terus berkembang, beberapa studi empiris menemukan bahwa penggunaan model tersebut cukup valid dalam situasi dan proses kebijakan tertentu (Rajagopalan & Rasheed, 1995).

Model inkremental ini pada dasarnya merupakan kritik terhadap realitas idealisme dalam model rasional yang dipopulerkan oleh Simon (1957). Kritik tersebut pertama kali dilontar oleh Lindblom yang mengatakan bahwa para pembuat kebijakan pada dasarnya tidak mau melakukan peninjauan secara ajeg terhadap seluruh kebijakan yang dibuatnya, menurut pandangan model inkremental, bahwa para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses seperti yang semestinya dipersyaratkan oleh pendekatan rasional tersebut, (Nugroho, 2014; Wibawa, 1994; Winarno, 2012). Adapun beberapa alasan penggunaan pendekatan inkremental ini, yaitu:

- a. Para pembuat kebijakan tidak memiliki banyak waktu, intelektual, dan hanya untuk melakukan terhadap nilai-nilai sosial masyarakat yang merupakan landasan bagi perumusan tujuan kebijakan.
- b. Adanya kekhawatiran tentang akan munculnya dampak yang tidak diinginkan akibat dari kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya.
- c. Adanya hasil-hasil kebijakan sebelumnya yang harus dipertahan demi suatu kepentingan.
- d. Untuk menghindari adanya berbagai konflik jika harus melakukan proses negosiasi yang melelahkan bagi kebijakan baru.

Dengan demikian model inkremental lebih tepat digunakan dalam situasi bahwa aktor kebijakan tidak memiliki waktu

yang cukup untuk merumuskan kebijakan secara ideal, karena keterbatasan sumber daya manusia, sumber daya anggaran dan juga ada kekhawatiran dampak yang ditimbulkan dengan kebijakan yang benar-benar baru. Selain itu dalam kebijakan sebelumnya masih ada hal yang relevan yang perlu dipertahankan, sehingga perlu perubahan sebagian saja.

8. Model Teori Permainan (*Game Theory Model*)

Model teori permainan juga dikenal sebagai model konspiratif. Menurut model teori permainan ini, gagasan pokok kebijakan adalah; pertama, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua, para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen melainkan situasi pilihan yang sama-sama bebas atau independen. Dalam formulasi kebijakan, model ini sangat abstrak dan deduktif. Model ini mendasarkan formulasi kebijakan yang rasional namun dalam kondisi kompetisi dimana tingkat keberhasilan kebijakan tidak lagi ditentukan oleh aktor pembuat kebijakan, namun juga aktor lainnya (Nugroho, 2014).

Konsep kunci dari teori permainan adalah strategi. Konsep kunci yang dimaksud bukanlah yang paling optimum, melainkan yang paling aman dari serangan-serangan lawan. Jadi, pada dasarnya konsep ini mempunyai tingkat konservativitas yang tinggi, karena pada intinya merupakan strategi defensif. Dalam teori permainan ini yang terpenting adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan paling riil, bahwa setiap Negara, setiap pemerintah dan setiap masyarakat tidak hidup dalam keadaan yang vakum. Artinya bahwa setiap kebijakan yang diambil tidak akan luput dari reaksi-reaksi lingkungan yang dapat membuat atau menurunkan keefektifan kebijakan. Di sinilah teori permainan memberikan kontribusi paling optimal, yaitu mengamankan kebijakan dari serangan aktor lain yang diprediksi melakukan penentangan atau perlawanan (Nugroho, 2014; Winarno, 2012).

9. Model Pilihan Publik (*Public Choice Model*)

Model ini lahir dari teori pilihan publik yang dipelopori oleh James Buchanan, yang merupakan teori ekonomi neoklasik yang diaplikasikan dalam sektor publik, yang menganggap manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Model pilihan publik ini dibangun atas dasar teori ekonomi pilihan publik (*economic of public choice*), yang mengasumsikan bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan, (Nugroho, 2014; Winarno, 2012).

Asumsi dasar dari teori pilihan publik adalah bahwa individu dimotivasi oleh kepentingan pribadi dan akan memilih suatu tindakan dalam kepentingan publik yang dapat memaksimalkan kemanfaatan bagi dirinya sendiri. Jadi dalam pandangan teori pilihan publik, kebijakan merupakan proses formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang berkepentingan terhadap kebijakan tersebut, sehingga tidak ada kelompok kepentingan tertentu yang secara sukarela berjuang untuk kepentingan kelompok lain dalam ranah publik.

Menurut (Wijaya & Danar, 2014), model pilihan publik mengasumsikan bahwa keberadaan pemerintah sebagai aktor perumusan kebijakan terdiri dari individu. Tindakan pemerintah adalah hasil dari keputusan yang dibuat oleh individu-individu dalam perannya sebagai *elected official* (pejabat yang dipilih), *appointed official* (pejabat yang ditunjuk) atau birokrat. Premis dasar model pilihan publik ini adalah pengambilan kebijakan politik (pemilih, politisi, dan birokrasi) dan pengambil kebijakan ekonomi (produsen, konsumen, dan distributor) berperilaku dalam hal yang sama, dimana mereka mengikuti kepentingan pribadi. Oleh karena itu, teori pilihan publik memandang bahwa aktor individu sebagai sentral dalam pengambilan kebijakan.

10. Model Deliberatif (*Deliberative Model*)

Dalam pandangan model ini, setiap kebijakan publik yang ditetapkan pemerintah harus merupakan pilihan untuk menjembatani kepentingan publik. Dengan demikian, proses perumusan kebijakan publik melibatkan publik melalui kelompok-kelompok kepentingan (*stakeholder*). Model ini merupakan konsep perumusan kebijakan publik yang paling demokratis karena memberi ruang kepada publik untuk mengkontribusikan pilihan-pilihannya kepada pemerintah sebelum mengambil keputusan untuk menetapkan pilihan terhadap alternatif kebijakan yang tersedia. Model ini dilandasi oleh pemikiran John Locke yang mengatakan bahwa pemerintah adalah suatu lembaga yang muncul dari kontrak sosial diantara individu-individu sebagai warga negara (Nugroho, 2014).

Model deliberatif merupakan model ideal perumusan kebijakan dalam konteks demokrasi dan kontrak sosial. Namun memiliki kelemahan pokok dalam realitas interaksi, karena interaksi akan terbatas pada publik yang mempunyai akses dan disisi lain ada kecenderungan pemerintah untuk memuaskan pemilihnya dari pada masyarakat luas. Model deliberatif lahir untuk memastikan bahwa kebijakan publik merupakan pilihan keputusan publik, sehingga proses formulasi kebijakan melibatkan masyarakat luas. Oleh karena itu, model deliberatif dalam proses perumusan kebijakan ini juga disebut musyawarah, jejaring, kolaboratif, argumentatif, dan *discursive* (Nugroho, 2014). Model ini menempatkan masyarakat sebagai aktor kebijakan yang harus menemukan sendiri keputusan kebijakan untuk kepentingannya. Kalaupun ada peran pemerintah, mereka sebagai legislator kehendak publik. Begitu juga dengan para analis kebijakan, posisi mereka sebagai prosesor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik yang akan dijadikan kebijakan publik (Nugroho, 2014).

11. Model Tong Sampah (*Garbage Can Model*)

Model ini lahir berdasarkan keyakinan bahwa proses kebijakan merupakan serangkaian tindakan dalam suatu "anarki organisasi" yang menjadikan model-model perumusan kebijakan yang ada menjadi tidak relevan. Model "Tong Sampah" ini dikembangkan Kingdon berdasarkan gagasan dari Cohen, March, dan Olsen dalam tulisan mereka yang berjudul, "*A Garbage Can Model of Organizational Choice*" pada tahun 1972, yang menyatakan bahwa organisasi kadangkala berubah menjadi organisasi yang anarki, dan keputusan yang dibuat bukanlah keputusan yang rasional (Howlett & Ramesh, 1995).

Sementara menurut pendapat Cohen (1972), proses perumusan kebijakan dalam kondisi organisasi anarki berlangsung pada empat lintasan terpisah, yaitu lintasan permasalahan, sosial, partisipan, dan peluang-peluang pilihan (*Choice Opportunities*). Namun pendapat Cohen tentang empat lintasan tersebut dirubah Kingdon menjadi tiga lintasan yang terpisah (*three independent streams*), yaitu; permasalahan, kebijakan, dan politik, inovasi yang dikembangkan Kingdon adalah "*policy entrepreneur*", yaitu mereka yang dapat menjembatani ketiganya dan mempertemukannya dalam suatu "jendela kebijakan" (*policy window*), (Kingdon, 2014).

12. Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*)

Pada dasarnya model ini berangkat dari kelemahan model sebelumnya yaitu model rasional komprehensif dan inkremental. Dikutip dari (Wahab, 2016; Winarno, 2012) bahwa model yang diperkenalkan pada tahun 1967 oleh Etzioni pakar sosiologi organisasi ini, merupakan model yang menggabungkan antara dua model sebelumnya, yaitu model rasional dan model inkremental sebagai suatu pendekatan untuk mengambil keputusan yang bersifat fundamental maupun inkremental. Keputusan-keputusan inkremental sebagai panduan dasar dan melapangkan jalan bagi keputusan-keputusan fundamental sesudah keputusan-keputusan

itu tercapai dengan cara inkremental. Model pengamatan terpadu ini ibaratnya pendekatan dengan dua kamera: kamera dengan *wide angle* untuk melihat keseluruhan dan kamera dengan *zoom* untuk melihat detailnya (Nugroho, 2014). Model pengamatan terpadu ini menurut Etzioni akan memungkinkan para pembuat keputusan menggunakan teori rasional komprehensif dan teori inkremental pada situasi yang berbeda-beda. Model pengamatan terpadu ini pada hakikatnya merupakan pendekatan kompromi yang menggabungkan pemanfaatan model rasional komprehensif dan model inkremental dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu model ini sangat menyederhanakan masalah karena Etzioni memperkenalkan dalam tulisannya dengan judul "*Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making*".

Berbagai teori yang telah dijelaskan sebelumnya, ini menggunakan model inkremental berdasarkan kebijakan yang dikeluarkan yang sangat cepat mempertimbangkan keterbatasan waktu, keterbatasan anggaran dan desakan dari pimpinan. Inkremental yang diperkenalkan Linblom (1959) adalah model yang mengadopsi kebijakan lama dengan melakukan perubahan sedikit demi sedikit karena situasi yang "tidak ideal" untuk merumuskan kebijakan yang benar-benar baru.

BAB IV PERAN AKTOR DALAM FORMULASI KEBIJAKAN



1. Konsep Peran dalam Formulasi Kebijakan

Secara terminologi peran adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan atau orang yang memiliki jabatan dalam masyarakat. Peran dapat diartikan sesuatu yang dimainkan atau dijalankan oleh individu atau seseorang dalam sebuah peristiwa, (Torang, 2014). Menurut Cohen peran (*role*) adalah "*person's task or duty in undertaking*". Dapat dimaknai sebagai tugas atau kewajiban seseorang yang berusaha dijalankan atau ditunaikan, (Cohen, 2003). Dalam sebuah organisasi, peran adalah sebuah aktivitas yang diperankan atau dimainkan oleh seseorang yang mempunyai kedudukan atau jabatan untuk tujuan tertentu, sementara di masyarakat adalah seseorang yang memiliki status sosial dan memiliki pengaruh untuk mencapai tujuan tertentu. Peran adalah aktivitas yang dijalankan seseorang atau suatu lembaga/ organisasi. Peran yang harus dijalankan oleh suatu lembaga/ organisasi biasanya diatur dalam suatu ketentuan yang merupakan fungsi dari lembaga tersebut. Peran itu ada dua macam yaitu peran yang diharapkan (*expected role*) dan peran yang dilakukan (*actual role*). Dalam melaksanakan peran yang diembannya, terdapat faktor pendukung dan penghambat.

Peran menurut Soekanto berarti tingkah laku individu yang memutuskan suatu kedudukan tertentu, dengan demikian konsep peran menunjuk kepada pola perilaku yang diharapkan dari seseorang yang memiliki status atau posisi tertentu dalam organisasi atau sistem. Peran adalah suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu yang berdasarkan status dan fungsi sosialnya. Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan, (Soekanto & Sulistyowati, 2012). Dengan demikian peran merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (*status*) seseorang baik dalam masyarakat maupun di dalam organisasi. Apabila seseorang melakukan hak

dan kewajibannya sesuai dengan kedudukan dan statusnya maka dia menjalankan suatu peran. Sedangkan kewajiban adalah segala sesuatu yang harus dilakukan oleh setiap orang dalam menjalankan kehidupannya.

Kebijakan publik mengutip pendapat Dye apapun yang dilakukan oleh pemerintah (diprioritaskan) maupun apa yang tidak dilakukan (diabaikan) oleh pemerintah, (Dye, 2011). Formulasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik yang harus dilalui, (Nugroho, 2014). Di dalam formulasi sendiri juga terdapat beberapa tahapan, seperti mendefinisikan masalah atau karakterisasi masalah (Jordan et al., 2015), penetapan agenda (Anderson, 1979; Dye, 2011), sampai legitimasi formulasi atau penetapan agenda formulasi (Jordan et al., 2015; Nugroho, 2014), agenda setting (Kingdon, 2014).

Dengan demikian bahwa tahap formulasi kebijakan adalah tahap awal untuk mendefinisikan masalah sampai menetapkan berbagai alternatif solusi yang dilakukan oleh negara sebagai organisasi dan pemerintah sebagai sekumpulan orang dalam struktur yang menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing, yang disebut dengan aktor pemerintah. Aktor yang memiliki jabatan dan kewenangan pada organisasi pemerintahan, dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat dikatakan sedang menjalankan perannya. Peran tersebut sesuai dengan level dan tingkatannya. Sehingga peran masing-masing aktor dalam formulasi kebijakan sesungguhnya adalah memastikan bahwa tahapan-tahapan dalam proses formulasi kebijakan dapat dipertanggungjawabkan dan memastikan semua berjalan sebagaimana yang ditetapkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan berdasarkan tugas dan fungsinya.

Jadi, peran aktor berkaitan dengan individu maupun kelompok yang aktif atau terlibat langsung dalam proses pembuatan kebijakan (internal pemerintah), sedangkan *stakeholder* berkaitan dengan individu atau kelompok yang memiliki kepentingan atau ketertarikan pada kebijakan yang akan diformulasikan (eksternal).

Pada tahap agenda setting dapat dikatakan sebagai arena perjuangan kepentingan yang selalu melibatkan sekelompok aktor dengan peran dan kepentingan yang berbeda (Hamdi, 2014) dengan tujuan isu kebijakan apa yang perlu diprioritaskan dan isu kebijakan apa yang perlu dikesampingkan. Oleh karena itu, keterlibatan aktor di dalamnya tidak terlepas dari berbagai kepentingan yang diperjuangkan (Wibawa, 1994).

2. Konsep Aktor dalam Formulasi Kebijakan

Aktor sendiri dalam formulasi kebijakan dapat diartikan sebagai sekumpulan struktur pemeran atau pelaku yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat (Hamdi, 2014). Dengan kata lain, aktor kebijakan adalah para *stakeholder* yang terlibat secara aktif dengan peran mempengaruhi agenda setting sampai lahirnya kebijakan (Kingdon, 2014; Parsons, 2017).

Menurut (Dunn, 2003) aktor yang umumnya terlibat dalam formulasi kebijakan terdiri dari kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pimpinan terpilih, dan para analisis kebijakan. Sedangkan menurut Dror (Wahab, 2016) aktor-aktor kebijakan di negara berkembang terdiri dari individu secara perorangan sebagai sebagai pemilih, golongan intelektual, para pejabat yang menduduki posisi kunci dalam pembuat kebijakan, badan eksekutif, badan legislatif, badan peradilan, birokrasi pemerintah, partai politik, universitas, kelompok kepentingan, dan militer.

Senada dengan Dror, (Anderson, 1979) juga mengemukakan bahwa aktor perumusan kebijakan terbagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok formal (*official policy maker*), terdiri dari legislatif, eksekutif, dan pengadilan, dan kelompok partisipan informal (*unofficial participants*) yang mencakup kelompok kepentingan, partai politik, organisasi, media massa, perguruan tinggi, dan warga negara, (Islamy, 2004).

Pada sistem pemerintahan yang demokratis, aktor selaku pengendali struktur, sebagai pemeran pengalokasian nilai-nilai bagi masyarakat tidak lagi menjadi dominasi kewenangan institusi pemerintah saja, tetapi harus terlibat di dalamnya aktor-aktor yang berasal dari institusi di luar pemerintah sebagai bagian dari *network* yang melibatkan berbagai *stakeholder* (Darwin, 2002), yaitu melibatkan unsur negara, swasta, dan masyarakat sipil yang dikenal dengan "setiga besi" (Islamy, 2004; Nugroho, 2014; Parsons, 2017).

Aktor formulasi kebijakan yang termasuk dalam kelompok unsur negara berfungsi memproses lebih lanjut berbagai aspirasi publik untuk dituangkan dalam suatu kebijakan publik. Kelompok aktor ini dipandang sebagai pemeran resmi, terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dimana institusi yang berada di bawah naungan supra struktur politik ini seringkali disebut sebagai institusi atau lembaga pemerintah (Howlett & Ramesh, 1995).

Selanjutnya kelompok bisnis (swasta) merupakan kelompok warga negara yang kuat dalam mempengaruhi kebijakan publik. Sejalan dengan upaya pembangunan negara yang kecenderungan pada target-target ekonomi, maka kelompok bisnis (swasta) semakin berperan dalam proses formulasi kebijakan. Kelompok ini secara signifikan dapat memperbaiki atau sebaliknya memperburuk kualitas kebijakan publik yang dilahirkan (Hamdi, 2014).

Sementara, masyarakat sipil (*civil society*) merupakan istilah yang menggambarkan sosok masyarakat yang mandiri, masyarakat yang memiliki kemampuan untuk secara fungsional berinteraksi secara positif dalam mencapai tujuannya sebagai suatu entitas sosial dan dalam berpartisipasi bagi keberlangsungan sistem yang lebih luas. Biasanya mereka berkelompok sesuai dengan kepentingannya dan berhimpun dalam organisasi-organisasi di luar lembaga pemerintahan (*Non Governmental Organization*).

Di Indonesia aktor dalam formulasi kebijakan mereka yang menjadi perumus (formulator) kebijakan publik dalam empat bagian, yaitu: eksekutif, legislatif, badan-badan di tingkat universitas,

dan kelompok-kelompok kepentingan (Agustino, 2008). Dengan demikian, dalam proses formulasi kebijakan publik, antara perumus atau pembuat kebijakan formal (dalam hal ini pemerintah) dan partisipan kebijakan informal (swasta dan masyarakat sipil) memiliki hubungan yang erat dan berkolaborasi.

Di dalam pembahasan tentang formulasi kebijakan publik, Aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Pada prinsipnya aktor formulasi kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses formulasi kebijakan, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan (aktor eksternal) yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks kebijakan publik.

Secara lebih makro Anderson mengemukakan bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsern terhadap kebijakan. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam setiap perbincangan dan perdebatan tentang kebijakan publik (Anderson, 1979). Dengan demikian dapat dipahami bahwa makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu terhadap suatu kebijakan yang berinteraksi dan melakukan interelasi di dalam setiap tahapan proses formulasi kebijakan publik. Merekalah pada dasarnya yang menentukan pola, arah dan distribusi kebijakan yang akan dilakukan oleh birokrasi yang di dalam proses interaksi dan interelasinya cenderung bersifat konfliktif dibandingkan dengan sifatnya yang harmoni dalam proses itu sendiri. Anderson menjelaskan lebih lanjut bahwa model atau tipe formulasi kebijakan dikaitkan dengan proses pembahasan dalam agenda kebijakan publik yang dibedakan dalam tiga model, yaitu pola kerjasama (*bargaining*), persuasif (*persuasion*), dan pengarahan (*commanding*).

Pada proses bargaining juga ada tiga bentuk, yaitu; negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan

kompromi (*compromise*). Sesungguhnya penjelasan bargaining berakar pada istilah bahwa jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat melakukan penyesuaian (*sharing*) yang diharapkan dapat terbangun dalam sistem pembahasannya. Dengan demikian negosiasi menjadi langkah awal untuk membentuk opini dan mengarahkan aktor untuk melakukan langkah negosiasi. Setelah proses negosiasi antar aktor terjadi dalam posisi yang berbeda diantara aktor, maka prinsip saling memberikan dan menerima kemudian mewarnai proses pengambilan kebijakan yang dibahas dalam forum aktor yang terlibat. Pada akhirnya proses itu akan berujung pada proses kompromistik dimana masing-masing aktor saling melakukan penyesuaian dengan konsep atau ide aktor yang lainnya sehingga dapat diputuskan kebijakannya. Hal ini dalam pandangan Anderson dianggap sebagai bentuk bargaining dengan tipe yang eksplisit (Anderson, 1979).

Model persuasif (*persuasion*) merujuk pada istilah adanya polarisasi kelompok aktor untuk meyakinkan (*convince*) kelompok aktor lain yang turut bermain untuk menentukan kebijakan publik. Akumulasi proses keyakinan kelompok aktor tersebut dapat mengubah keyakinan dan nilai serta usulan yang ditawarkan oleh kelompok yang lain. Pola ini dalam pandangan Anderson banyak terjadi pada tipe kebijakan yang relatif membutuhkan waktu yang lama untuk mengubah keyakinan aktor yang saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Adanya bentuk komplain dari komunitas masyarakat tertentu dapat mendekati pola penyesuaian yang dianggap sebagai jalur intervensi persuasif.

Sementara itu proses pengambilan kebijakan publik dengan menempatkan adanya pola hierarki yang berlaku antara aktor satu dengan aktor yang lain disebut sebagai pengarahan (*commanding*). Pola hubungan dan interaksi antara aktor pada model ini adalah berkaitan dengan pola perumusan kebijakan yang sangat struktural, dimana satu kelompok aktor menjadi superordinat dan kelompok

yang lain tentu saja menjadi subordinat. Dalam proses formulasi kebijakan sebagaimana dijelaskan oleh Gupta dalam perspektif siklus kebijakan, diperoleh penjelasan bahwa para pakar kebijakan memandang dan mengamati formulasi kebijakan melalui dua pendekatan, yaitu baik dalam bentuk pola kekuasaannya maupun bagi para aktor kebijakan yang terlibat dalam proses tersebut (Gupta, 2011).

Model yang diungkap di atas adalah tidak lain merupakan model kebijakan dalam ranah model pluralis dan elitis. Pada model pluralis dalam proses kebijakan dijelaskan bahwa struktur kekuasaan berada pada kelompok aktivis warga masyarakat. Model ini pada prinsipnya tidak membuat adanya jarak antara elit dan massa rakyat, melalui prinsip hierarki yang ada dalam mana kelompok elit melakukan pengawasan terhadap berbagai agenda formal. Kelompok elit politik dalam hal ini memegang otoritas yang cenderung bermotif piramida dari atas ke bawah, seperti kelompok elit berada pada puncak organisasi, sedangkan birokrasi berada di tengah organisasi serta masyarakat warga mempunyai tempat paling bawah dalam struktur tersebut, (Gupta, 2011; Islamy, 2004; Nugroho, 2014).

Pada sisi lain juga dapat dijelaskan bahwa perumusan keputusan juga sangat berkaitan dengan apa yang diungkap oleh para pakar sebagai kekuasaan yang sistemik (*a systemic power*). Stone (1989) menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan teori stratifikasi (*stratification theory*), perumusan kebijakan menempatkan suatu sistem yang mana para pejabat publik merumuskan suatu kebijakan dalam konteks yang secara strategis mempunyai sumber daya yang amat penting yaitu susunan hierarki (*hierarchichally arrange*). Oleh karena itu berkenaan dengan kebijakan publik, maka para pejabat publik keberadaannya amat bergantung pada kepentingan strata kekuasaan yang lebih tinggi. Stone menjelaskan bahwa perilaku pejabat publik seperti itu merupakan asumsi dasar daripada pendekatan kekuasaan sistemik dimana para pejabat publik berusaha mengejar apa yang menjadi kepentingan mereka yang

kemudian menghasilkan suatu relasi dimana tingkatan jabatan tertinggi akan lebih diuntungkan daripada kepentingan strata yang paling rendah (Stone, 1989).

Dengan memperhatikan berbagai ragam dan pendekatan dalam memahami berbagai Aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, maka konsep dan konteks aktor adalah sangat terkait dengan macam dan tipologi kebijakan yang akan dianalisis. Dalam perspektif formulasi masalah kebijakan publik, maka aktor yang terlibat secara garis besarnya dapat dipilah menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok dalam organisasi birokrasi (*the official policy makers*) dan yang lain adalah kelompok di luar birokrasi (*un-official policy makers*). Anderson. Demikian pula pandangan (Winarno, 2012) bahwa kelompok yang terlibat dalam proses kebijakan publik adalah kelompok formal dan kelompok non formal seperti badan-badan administrasi pemerintah yang meliputi eksekutif, legislatif maupun yudikatif, sementara itu kelompok non formal dapat terdiri dari: Kelompok kepentingan (*interest groups*), seperti kelompok buruh dan kelompok perusahaan; Kelompok partai politik; Warga negara individual. Kelompok besar tersebut jika dianalisis secara lebih detail maka Aktor kebijakan yang seringkali terlibat dalam proses perundingan dan pengambilan kebijakan internal birokrasi dapat berupa:

- a. Mereka yang mempunyai kekuasaan tertentu (*authoritative*);
- b. Mereka yang tergolong sebagai partisipan atau aktor tidak resmi.

Yang pertama adalah relevan dengan konsep yang selalu melibatkan tiga lembaga penting di dalamnya yaitu lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Sedangkan kelompok kedua adalah mereka yang secara serius seringkali terlibat di luar kelompok tersebut baik secara langsung mendukung ataupun menolak hasil kebijakan yang ada. Pada kelompok kedua inilah seringkali wujudnya

dapat berupa kelompok kepentingan, aktor partai politik, aktor para ahli dan sarjana atau enterpreneur serta para intelektual yang ada dalam kaitannya dengan aktor yang terlibat dalam diskusi masalah kebijakan yang bersifat protektif, maka (Ripley, 1985) menjelaskan beberapa karakteristik aktor kebijakan yang bersifat protektif tersebut, seperti pada tabel di bawah ini;

Tabel 3 Karakteristik Aktor dalam Konteks Kebijakan

Tipe Kebijakan	Aktor Utama	Relasi Antar Aktor	Stabilitas Relasi	Tingkat Konflik Antar Aktor
Kebijakan yang bersifat protektif (<i>protective policy</i>)	Birokrasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat, kelompok kepentingan (pengusaha), kepentingan konsumen, dan Dewan Perwakilan Rakyat.	Birokrat cenderung lebih dekat dengan kelompok kepentingan yang saling berkompetisi. Relasi antar aktor berdasarkan kesepakatan dan juga ketidaksepahaman relasional berbasis ideologi.	Tidak stabil (<i>unstable</i>)	Sedang (<i>moderate</i>), dengan beberapa insiden demonstratif yang bisa saja muncul tiap saat.

Sumber: diadopsi dari Ripley, 1985.

Berbagai bentuk kelompok kepentingan tersebut kemudian dalam praktiknya seringkali dibentuk dan diadakan dengan maksud dan kepentingan untuk meningkatkan kualitas apa yang diwakilkan kepadanya, sehingga dapat memberikan kontribusi pada kelompok yang diwakilinya secara lebih optimal. Kepentingan yang diwakili dalam dimensi organisasi dan kolektivitas dan ekstra organisasi dapat memberikan nuansa kepentingan yang lebih adaptif ketimbang kepentingan yang hanya memperhatikan kepentingan diri dan kelompoknya saja. Hal ini dapat dipahami bahwa meskipun berbagai desakan kepentingan diberikan pada proses perumusan masalah kebijakan, maka secara pragmatis keseluruhannya ditentukan oleh sejauhmana kelompok kepentingan memberikan tekanan pada otoritas kebijakan dalam perspektif arena kebijakan

(Kingdon, 2014) untuk menyuarakan aspirasi dan kepentingannya. Dengan cara seperti ini diharapkan menjadi referensi di dalam menjembatani ragam kepentingan yang terkait dengan kebijakan tertentu.

BAB V KONSEP PANDEMI SEBAGAI BENCANA NONALAM



Pandemi adalah wabah yang berjangkit serempak di mana-mana, meliputi daerah geografis yang luas. Pandemi merupakan epidemi yang menyebar hampir di seluruh negara atau benua, biasanya mengenai banyak orang. Sementara epidemi adalah penyakit menular yang berjangkit dengan cepat di daerah yang luas dan menimbulkan banyak korban. Peningkatan angka penyakit di atas normal yang biasanya terjadi secara tiba-tiba pada populasi suatu di area geografis tertentu. Endemi adalah penyakit yang berjangkit di suatu daerah atau pada suatu golongan masyarakat. Endemi merupakan keadaan atau kemunculan suatu penyakit yang konstan atau penyakit tersebut biasa ada di dalam suatu populasi suatu di area geografis tertentu.

Pandemi adalah termasuk bencana non alam. Bencana menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2007, adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Pendapat lain mengungkapkan bahwa perbedaan mendasar antara sebuah kejadian dan bencana dapat dilihat dari kemampuan komunitas dalam menanggulangi suatu kejadian. Suatu kejadian bisa dikatakan sebagai bencana jika masyarakat terdampak tidak dapat menanggulangi kejadian tersebut menggunakan sumber daya yang mereka miliki, (Coppola, 2015).

Sementara *Asian Disaster Preparedness Center* (ADPC) mendefinisikan bencana dalam formulasi "*The serious disruption of the functioning of society, causing widespread human, material or environmental losses, which exceed the ability of the affected communities to cope using their own resources*" (Abarquez & Murshed, 2004). Menurut ADPC tersebut bencana setidaknya mengandung tiga aspek dasar, yaitu: terjadinya peristiwa atau gangguan yang mengancam dan merusak (*hazard*), peristiwa atau

gangguan tersebut mengancam kehidupan, penghidupan, dan fungsi dari masyarakat, ancaman tersebut mengakibatkan korban dan melampaui kemampuan masyarakat untuk mengatasi dengan sumber daya mereka sendiri. Terjadinya bencana disebabkan dua kondisi, karena adanya peristiwa atau gangguan yang mengancam jiwa dan merusak (*hazard*) dan kerentanan (*vulnerability*) dalam masyarakat. Bila terjadi *hazard*, tetapi masyarakat tidak rentan, maka berarti masyarakat dapat mengatasi sendiri peristiwa yang mengganggu, sementara bila kondisi masyarakat rentan, tetapi tidak terjadi peristiwa yang mengancam maka tidak akan terjadi bencana.

Menurut *United Nations System for Disaster Risk Reduction* (UNISDR) *disaster* adalah gangguan serius terhadap komunitas atau masyarakat yang melibatkan kerugian pada material, ekonomi, lingkungan atau manusia secara fisik, mental bahkan kematian, (UNISDR, 2009). Istilah *disaster* seringkali memiliki hubungan dengan fenomena berbahaya (*hazard*) dan kerentanan (*vulnerability*). Dapat dikatakan ketika terdapat fenomena yang membahayakan (*hazard*), kondisi yang rentan (*vulnerable*) terhadap fenomena tersebut, dan kurangnya kapasitas (*capacity*) dari *stakeholders* untuk menanggulangi potensi-potensi negatif yang mungkin ditimbulkan. Maka akan berdampak terhadap munculnya sebuah bencana (*disaster*), (Danar, 2020).

Berbagai terminologi tentang bencana (Danar, 2020) menjelaskan bahwa banyak sekali terminologi-terminologi atau istilah dalam konsep bencana yang mirip atau bahkan sama dengan istilah yang digunakan dalam disiplin ilmu lain, tetapi memiliki artian yang berbeda ketika diterapkan dalam konsep tata kelola bencana. Disamping itu, hampir seluruh terminologi atau istilah-istilah dalam konsep kebencanaan masih menggunakan kata asli yang mayoritas diambil dari bahasa Inggris. Hal ini tentu saja menyulitkan beberapa pembaca terutama masyarakat umum yang belum *familiar* dengan konsep kebencanaan.

Pemahaman mengenai konsep kebencanaan merupakan pengetahuan yang penting yang dibutuhkan oleh setiap masyarakat terutama bagi mereka yang tinggal di wilayah rawan bencana. Berikut adalah beberapa terminologi bencana dikutip dari pendapat (Danar, 2020);

- a. *Adaptation* atau adaptasi merupakan suatu bentuk penyesuaian diri yang terjadi pada alam maupun makhluk hidup termasuk manusia dalam merespon gejala-gejala perubahan iklim dan lingkungan (UNISDR, 2009). Namun dalam konteks kebencanaan, terminologi atau istilah adaptasi tidak hanya digunakan untuk penyesuaian terhadap perubahan iklim dan lingkungan saja, melainkan lebih sering digunakan untuk hal-hal yang telah direncanakan seperti adaptasi terhadap peraturan, kebijakan, program pemerintah dan sebagainya.
- b. *Climate Change*. Secara umum *climate change* dapat diartikan sebagai perubahan iklim yang terjadi di suatu daerah, menurut *The United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). *Climate Change* didefinisikan sebagai perubahan terhadap iklim yang dipengaruhi oleh kegiatan manusia secara langsung maupun tidak langsung yang berdampak pada perubahan komposisi atmosfer global sehingga menimbulkan efek secara alami pada iklim dalam waktu tertentu. Sedangkan dalam diskusi lain, menurut *The Intergovernmental Panel on Climate Change* mendefinisikan terminologi *Climate Change* sebagai perubahan iklim yang terjadi di suatu area yang diidentifikasi melalui metode-metode statistik yang terjadi dalam waktu tertentu. Hal ini dapat dipengaruhi oleh proses alami yang terjadi di lingkungan alam itu sendiri seperti perubahan tata guna lahan ataupun disebabkan oleh fenomena dari luar seperti perubahan pada komposisi atmosfer yang terjadi secara alami. Dalam

lingkup tata kelola bencana alam kedua istilah ini sama-sama digunakan menurut konteks dan situasinya.

- c. *Disaster*. Istilah *hazard* dan *disaster* kerap kali diartikan sama bagi sebagian orang terutama menyangkut kedua arti kata itu sendiri yakni bahaya dan bencana. Namun demikian, dalam literatur kebencanaan kedua hal ini diartikan dalam arti yang berbeda. *Hazard* merupakan suatu fenomena yang bersifat mengancam atau berpotensi mendatangkan bahaya terhadap kehidupan manusia. Sedangkan *disaster* merupakan efek yang bersifat merugikan yang timbul atas konsekuensi dari *hazard* itu sendiri.

Dalam khazanah Bahasa Indonesia sebenarnya kata *hazard* memiliki arti bahaya atau membahayakan (*dangerous, harm*). Sedangkan kaitanya dengan konteks kebencanaan, kita seringkali mengartikan istilah “bencana alam” sebagai *natural disaster*. Padahal istilah yang digunakan secara global yang benar adalah *natural hazard* yang mana jika istilah ini diartikan kembali secara harfiah ke dalam Bahasa Indonesia memiliki arti yang kurang cocok yakni, “bahaya alam”. Sebaliknya jika istilah “bencana alam” diartikan sebagai *natural disaster* maka hal ini juga kurang tepat karena *disaster* sendiri merupakan konsekuensi dari *hazard*. Kesalahan penggunaan istilah bencana alam dalam masyarakat Indonesia untuk menafsirkan *natural hazard* merupakan hal yang hampir tidak mungkin untuk diubah, (Danan, 2020). Jenis-jenis bencana dalam UU No. 24 tahun 2007 dikelompokkan menjadi tiga, yaitu;

- a. Bencana alam, adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam yang mengakibatkan kerugian materi dan berdampak kepada perekonomian, sosial bahkan berpengaruh kepada psikologis masyarakat yang terdampak. Bencana alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, tanah longsor, banjir, kekeringan dan angin topan.

Gempa bumi merupakan peristiwa pelepasan energi yang menyebabkan dislokasi (pergeseran) pada bagian dalam bumi secara tiba-tiba. Mekanisme perusakan terjadi karena energi getaran gempa dirambatkan ke seluruh bagian bumi. Di permukaan bumi, getaran tersebut dapat menyebabkan kerusakan dan runtuhnya bangunan sehingga dapat menimbulkan korban jiwa. Tsunami diartikan sebagai gelombang laut dengan periode panjang yang ditimbulkan oleh gangguan dari dasar laut. Gangguan tersebut bisa berupa gempa bumi tektonik, erupsi vulkanik atau longsoran. Semua itu mengakibatkan terjadinya luapan air laut ke daratan yang mengakibatkan bencana bagi manusia. Letusan gunung berapi adalah merupakan bagian dari aktivitas vulkanik yang dikenal dengan istilah "erupsi". Letusan gunung berapi tersebut membawa bencana bagi kehidupan. Tanah longsor merupakan salah satu jenis gerakan massa tanah atau batuan, ataupun percampuran keduanya, menuruni atau keluar lereng akibat dari terganggunya kestabilan tanah atau batuan penyusun lereng tersebut. Banjir dimana suatu daerah dalam keadaan tergenang oleh air dalam jumlah yang begitu besar. Sedangkan banjir bandang adalah banjir yang datang secara tiba-tiba. Kekeringan adalah hubungan antara ketersediaan air yang jauh dibawah kebutuhan air baik untuk kebutuhan hidup, pertanian, kegiatan ekonomi dan lingkungan. Angin topan adalah pusaran angin kencang dengan kecepatan angin 120 km/jam atau lebih. Angin topan disebabkan oleh perbedaan tekanan dalam suatu sistem cuaca.

- b. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa non alam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi dan wabah penyakit.

Kegagalan teknologi adalah semua kejadian bencana yang diakibatkan oleh kesalahan desain, pengoperasian, kelalaian dan kesengajaan manusia dalam penggunaan teknologi atau industri. Sedangkan Pandemi, wabah dan kejadian luar biasa merupakan ancaman yang diakibatkan oleh menyebarnya penyakit menular yang berjangkit di suatu daerah tertentu

- c. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan teror.

Situasi seperti tersebut di atas memerlukan proses formulasi yang “tidak biasa” dalam arti memerlukan langkah-langkah praktis yang berorientasi pada pemecahan masalah (*problem solving*) karena termasuk masalah yang rumit dan kompleks. Permasalahan kebijakan memiliki tiga bentuk menurut Dunn, 2003 dalam (Lembaga Administrasi Negara, 2023) yaitu: masalah yang sederhana dan terstruktur dengan baik (*well structured*), masalah agak sederhana (*moderately structured*) dan masalah yang rumit (*ill-structured*). Dalam buku ini, persoalan yang rumit dan kompleks, formulasi kebijakan lebih tepat menggunakan model *incremental plagiarism*, dalam pengembangan dari model *incremental plagiarism* menjadi *adjusted incremental plagiarism*, penambahan seperlunya dengan seleksi yang disesuaikan dengan perkembangan permasalahan kebijakan yang terjadi, yang memerlukan kecepatan karena situasi tidak menentu, cepat dan waktu yang singkat.

BAB VI

FORMULASI KEBIJAKAN PENANGANAN PANDEMI



Pandemi dimulai pada Desember 2019 ketika virus ini pertama kali terdeteksi di Wuhan, Tiongkok. Virus ini disebabkan oleh SARS-CoV-2, sejenis virus corona yang dapat ditularkan dari hewan ke manusia. Virus ini dapat menyebar melalui percikan pernapasan yang dihasilkan selama batuk, bersin, dan pernapasan normal, serta dengan menyentuh permukaan yang terkontaminasi dan kemudian menyentuh wajah seseorang. Pandemi ini telah menyebar ke seluruh penjuru dunia, menyebabkan jutaan kasus dan kematian. Kasus pertama dilaporkan di Tiongkok pada Desember 2019, dan pada Januari 2020, virus ini telah menyebar ke negara-negara lain. Virus ini pertama kali terdeteksi pada 218 warga negara Tiongkok, dengan empat kematian. Pemerintah Tiongkok menutup Wuhan pada 23 Januari 2020, setelah jumlah korban tewas mencapai 17 orang dan sekitar 600 orang terinfeksi. Virus ini telah menyebar ke 18 negara pada 30 Januari 2020. Pandemi Covid-19 dinyatakan sebagai pandemi oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020.

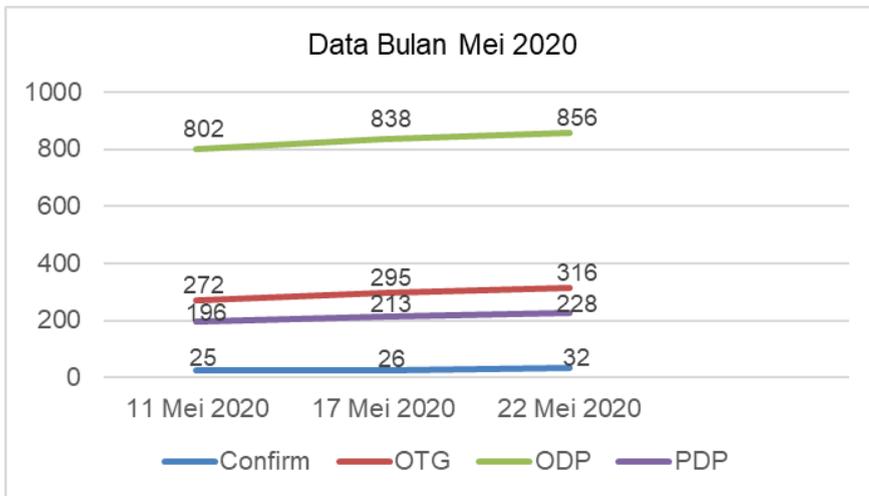
Virus ini dapat menyebar melalui percikan pernapasan yang dihasilkan selama batuk, bersin, dan pernapasan normal, serta dengan menyentuh permukaan yang terkontaminasi dan kemudian menyentuh wajah seseorang. Virus ini telah menyebar dengan cepat karena perjalanan internasional dan kemudahan penularannya. Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) mengumumkan pandemi Covid-19 pada 11 Maret 2020, setelah virus ini menyebar ke banyak negara. Virus ini telah menginfeksi jutaan orang di seluruh dunia dan menyebabkan banyak kematian. Garis waktu penyebaran virus ini dapat ditelusuri kembali ke bulan Desember 2019 ketika kasus pertama dilaporkan di Wuhan, Cina. Tanggal 2 Maret 2020, Kasus positif Covid-19 pertama kali dideteksi di Indonesia, ketika dua orang terkonfirmasi tertular dari seorang warga negara Jepang. Bersama dengan itu, pada Maret 2020, Covid-19 mulai menyebar ke berbagai provinsi di Indonesia, dengan DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur sebagai provinsi paling terpapar. Pada

tanggal 15 Maret 2020, Presiden Joko Widodo meminta semua orang Indonesia untuk mempraktikkan menjaga jarak sosial demi memperlambat penyebaran Covid-19.

Dikutip dari detik.com (22 Agustus 2020, pukul 16.20), setelah kasus pertama muncul di Surabaya, peningkatan kasus Covid-19 di Jawa Timur terus terjadi. Hanya dalam selang sehari setelah kasus pertama di Surabaya, kasus juga terdeteksi di Malang. Virus Corona terdeteksi setelah salah satu pasien yang dirawat di RS dr Syaiful Anwar (RSSA) Kota Malang meninggal dunia. Pasien tersebut berasal dari Kecamatan Dau, Kabupaten Malang, merupakan seorang perempuan berusia 51 tahun, dan meninggal pada 14 Maret 2020. Dia merupakan pasien ke-8 yang dirujuk ke RSSA pada 12 Maret 2020 dan meninggal dua hari setelahnya. Dari kasus pertama tersebut, virus kemudian menular kepada seorang laki-laki berstatus mahasiswa di Universitas Brawijaya. Lelaki tersebut berinisial R dan telah menjalani perawatan di Rumah Sakit Syaiful Anwar (RSSA). Namun, kabar baiknya adalah R berhasil sembuh dari Covid-19 setelah perawatan yang dilakukan di rumah sakit tersebut. Universitas Brawijaya mengonfirmasi bahwa R benar-benar terpapar virus Covid-19. Sayangnya, orang tua R juga terjangkit dan mereka meninggal dunia dengan status Pasien Dalam Pengawasan (PDP). Mereka diduga memiliki kontak erat dengan Pasien Dalam Pengawasan asal Dau, Kabupaten Malang. Informasi dari petugas bagian pelayanan kesehatan rujukan di Dinas Kesehatan Kota Malang mengatakan;

“Mengenai informasi awal pasien yang positif Covid-19 Bapak bisa mencarinya di media online, saya kira itu sudah banyak yang memberitakan. Karena saya juga sudah lupa mengenai cerita itu. Dokumen yang dimaksud Bapak, bisa minta ke staf bagian dokumentasi di depan (ruang depan di Kantor Dinas Kesehatan Kota Malang)” (wawancara 22 Januari 2022).

Sampai dengan bulan Mei 2020 perkembangan Covid-19 berdasarkan dokumen yang bersumber dari arsip Dinas Kesehatan Kota Malang bahwa kasus terkonfirmasi (confirm) positif Covid-19 sampai tanggal 11 Mei 2020 sejumlah 25 orang, pada tanggal 26 Mei 2020 meningkat menjadi 26 orang, kemudian pada tanggal 22 Mei 2020 menjadi 32 orang. Kemudian jumlah pasien yang termasuk Orang Tanpa Gejala (OTG) pada tanggal 11 Mei 2020 berjumlah 196 orang, meningkat menjadi 213 orang dan tanggal 22 Mei 2020 menjadi 228 orang. Berikutnya Pasien Dalam Pengawasan (PDP) berjumlah 802 orang, meningkat menjadi 838 orang dan pada tanggal 22 Mei 2020 menjadi 856 orang. Lebih jelasnya dapat dilihat pada grafik dibawah ini:



Grafik 1. Data Keseluruhan Kriteria Pasien Covid-19 Bulan Mei 2020
Sumber: Dinas Kesehatan

Berdasarkan istilah pada grafik tersebut di atas (mengutip arsip laporan dari Dinkes) pengelompokan risiko dan gejala dari orang-orang yang telah terpapar Covid-19 meliputi kriteria Orang Tanpa Gejala (OTG) adalah orang yang terkonfirmasi alami Covid-19 tetapi tidak memiliki gejala sehingga mampu menularkan ke orang lain. Sedangkan, kriteria Orang Dalam Pantauan (ODP) ditandai dengan gejala ringan, seperti batuk, sakit tenggorokan, dan demam.

Namun, orang tersebut tidak mengalami kontak erat dengan pengidap Covid-19. Seseorang yang masuk ke dalam status ODP dapat dipulangkan dan melakukan karantina sendiri selama 14 hari di rumah.

Sementara, seseorang masuk dalam kriteria Pasien Dalam Pengawasan (PDP) apabila mengalami gejala, seperti demam, batuk, sesak napas, hingga sakit tenggorokan. Hal yang membedakan dengan ODP, pasien PDP telah melakukan kontak erat dengan pengidap Covid-19 sebelumnya. Hasil observasi juga dapat menunjukkan adanya gangguan saluran napas bawah, (Sumber: Keputusan Kementerian Kesehatan HK.01.07/MENKES/413/2020 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease).

Selanjutnya hasil analisis dokumen yang diperoleh dari Satgas Covid-19, per-Juli 2021 jumlah suspek sebesar 8.724 orang dengan sebaran Kecamatan Klojen 1.252 orang, Kecamatan Lowokwaru 1.905 orang, Kecamatan Sukun 1.857 orang, Kecamatan Blimbing 1.895 orang, Kecamatan Kedungkandang 1.815 orang. Orang dalam pantauan 2.699 orang, pasien dinyatakan sembuh 6.632 orang dan yang meninggal sejumlah 733 orang. Hingga Januari 2023 kasus Covid-19 di Kota Malang masih terjadi, meskipun situasi dan kondisi yang dirasakan oleh masyarakat tidak begitu “mencekam” sebagaimana tahun-tahun sebelumnya.

Data terakhir (berdasarkan kecukupan waktu penelitian) sampai tanggal 3 Januari 2023 kasus suspek sejumlah 9.933 orang, Isolasi rumah 0, isolasi rumah sakit 0, discarded 9.775 orang, probable meninggal 158 orang, probable rumah sakit 0 dan probable rawat jalan 0. Kasus terkonfirmasi positif Covid-19 sejumlah 30.726 orang. Lebih jelasnya dapat dilihat pada info grafis di bawah ini hasil analisis dokumen dan data yang diperoleh dari Satgas Covid-19 Kota Malang.

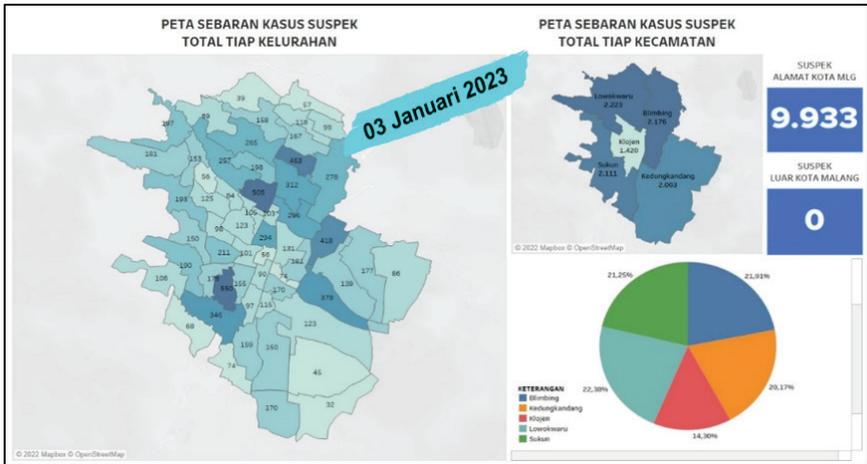


Gambar 8 Infografis Kasus Covid-19 di Kota Malang, Januari 2023.

Sumber: Arsip Dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2023.

Kasus suspek sejumlah 9.933 orang dengan rincian Kecamatan Klojen 1.420 orang, Lowokwaru 2.233 orang, Blimbing 2.176 orang, Sukun 2.111 orang dan Kecamatan Kedungkandang sejumlah 2.003 orang. Seseorang dapat disebut sebagai suspek Covid-19 jika memiliki salah satu atau beberapa kriteria berikut ini:

- Mengalami gejala infeksi saluran pernapasan (ISPA), seperti demam atau riwayat demam dengan suhu di atas 38 derajat Celsius dan salah satu gejala penyakit pernapasan, seperti batuk, sesak napas, sakit tenggorokan, dan pilek.
- Memiliki riwayat kontak dengan orang yang termasuk kategori probable atau justru sudah terkonfirmasi menderita Covid-19 dalam waktu 14 hari terakhir.
- Menderita infeksi saluran pernapasan (ISPA) dengan gejala berat dan perlu menjalani perawatan di rumah sakit tanpa penyebab yang spesifik.

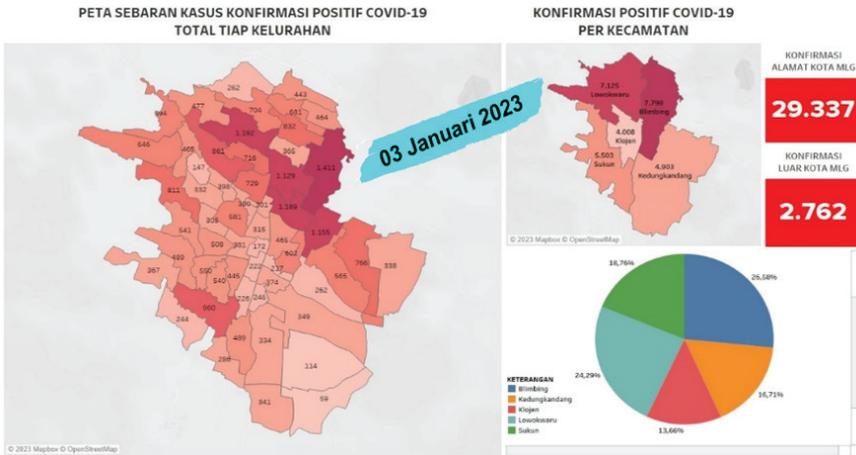


Gambar 9 Peta sebaran kasus suspek di tiap Kecamatan dan Kelurahan
Sumber: Arsip dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2023.

Kasus konfirmasi Covid-19 adalah orang yang sudah dinyatakan positif terinfeksi virus Corona berdasarkan hasil pemeriksaan laboratorium berupa PCR. Kasus konfirmasi bisa terjadi pada orang dengan gejala virus Corona atau orang yang tidak mengalami gejala sama sekali. Kasus yang terkonfirmasi positif pertanggal 3 Januari 2023 sejumlah 29.337 orang dengan rincian tiap kecamatan sebagai berikut:

- a. Kecamatan Klojen 4.008 orang
- b. Kecamatan Lowokwaru 7.125 orang
- c. Kecamatan Blimbing 7.798 orang
- d. Kecamatan Sukun 5.503 orang
- e. Kecamatan Kedungkandang 4.903 orang

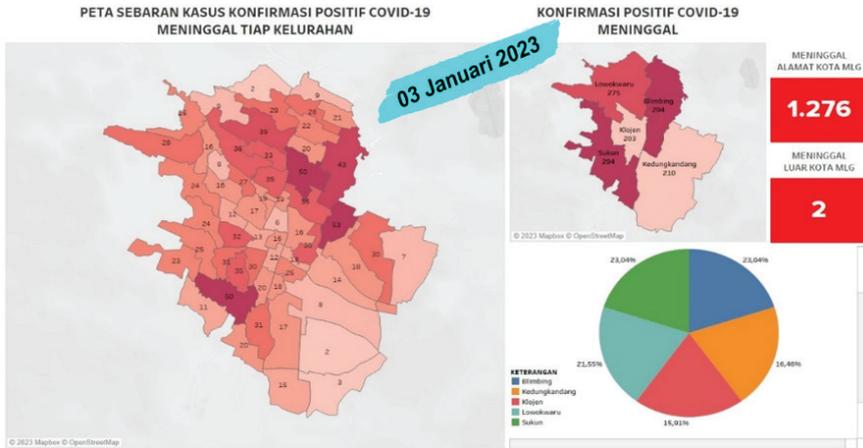
Apabila dipersentase maka Kecamatan Blimbing menduduki peringkat tertinggi sebesar 26.58%, kemudian diikuti Kecamatan Lowokwaru sebesar 24.29%, Kecamatan Sukun 18.76%, Kecamatan Kedungkandang 16.71%, dan Kecamatan Klojen 13.66%. Selain terkonfirmasi pasien dari dalam Kota Malang, kasus juga ditemukan orang yang dari luar Kota Malang sejumlah 2.762 orang positif Covid-19.



Gambar 10 Peta sebaran kasus konfirmasi positif per-Januari 2023.

Sumber: Arsip dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2023.

Selanjutnya kasus konfirmasi Positif Covid-19 yang meninggal dunia sejumlah 1.276 orang dengan rincian terjadi di Kecamatan Lowokwaru sejumlah 275 orang, kemudian Kecamatan Blimbing 294 orang, Kecamatan Klojen 203 orang, Kecamatan Sukun 294 orang dan Kecamatan Kedungkandang 210 orang. Selain itu juga orang positif meninggal dunia dari luar Kota Malang berjumlah 2 orang saja. Dalam prosentase Kecamatan Lowokwaru sebesar 21,55%, kemudian Kecamatan Blimbing 23,04%, Kecamatan Klojen 15,91%, Kecamatan Sukun 23,04%, dan Kecamatan Kedungkandang 210 orang 16,46%.



Gambar 11 Peta sebaran kasus meninggal dunia per-Januari 2023.

Sumber: Arsip dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2023.

Meskipun jumlah kasus Covid-19 di Kota Malang belum dapat dikatakan baik-baik saja, namun sesuai dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 23 tahun 2022 tentang Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 Pada Masa Transisi Menuju Endemi, yang beredar pada Desember tahun 2022 lalu, Kota Malang dan termasuk daerah lain di Indonesia harus bersiap diri menghadapi masa transisi dari Pandemi menuju Endemi.

Sebagian bunyi Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut, yaitu; mempertimbangkan situasi pandemi Covid-19 yang mulai terkendali, tingkat imunitas yang tinggi di masyarakat, kesiapan kapasitas kesehatan yang lebih baik, pemulihan ekonomi yang berjalan cepat, dan menindaklanjuti arahan Presiden Republik Indonesia untuk menghentikan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM), maka diinstruksikan kepada; Gubernur; dan Bupati/Wali kota, Seluruh Indonesia untuk:

“Pemberlakuan PPKM dinyatakan dihentikan sejak ditandatanganinya Instruksi Menteri Dalam Negeri ini. Pemberhentian PPKM ini tidak sebagai pernyataan pandemi Covid-19 telah selesai, karena pernyataan pandemi selesai dinyatakan oleh *World Health Organization* (WHO). Kemudian

dalam rangka tetap dapat mengendalikan penyebaran Covid-19 dan mencegah terjadinya lonjakan kasus, diperlukan masa transisi menuju kondisi masa endemi dengan strategi proaktif, persuasif, terfokus, dan terkoordinir” (Sumber: Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 23 tahun 2022).

Selanjutnya untuk Gubernur dan Bupati/Wali kota seluruh Indonesia tetap harus mengambil langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Tetap menjaga protokol kesehatan; mendorong masyarakat untuk menggunakan masker dengan benar terutama saat berada dalam kerumunan dan keramaian. Mendorong masyarakat tetap mencuci tangan dengan sabun atau menggunakan hand sanitizer. Mengingatkan pada masyarakat untuk meningkatkan ketahanan mandiri dan mendorong masyarakat untuk tetap menggunakan aplikasi Peduli Lindungi.
- b. Surveilans; mendorong masyarakat dalam melaksanakan pemeriksaan (testing) bagi yang bergejala Covid-19. Tetap memberikan perhatian dan perlindungan dari resiko penularan Covid-19 bagi komunitas khusus yang rentan terkena Covid-19 seperti panti jompo, sekolah berasrama, lapas, panti asuhan, dll. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk melakukan testing jika terjadi kontak erat dari kasus terkonfirmasi Covid-19.
- c. Vaksinasi; mendorong masyarakat tetap melakukan vaksinasi dosis primer dan dosis lanjutan (*booster*) secara mandiri atau terpusat di tempat-tempat umum antara lain seperti kantor, pabrik, tempat ibadah, pasar, dan terminal.
- d. Komunikasi Publik; Mengintensifkan Komunikasi, Informasi, dan Edukasi dengan mengoptimalkan semua media baik media cetak maupun media sosial dengan melibatkan tokoh agama dan tokoh masyarakat serta jaringan masyarakat yang berpengaruh.

Dengan demikian masa pandemi telah dinyatakan berakhir dan berganti menjadi endemi, dengan tetap waspada. Pandemi sebagaimana dikutip dari website Menteri Kesehatan Republik Indonesia adalah wabah yang berjangkit serempak di mana-mana, meliputi daerah geografis yang luas (lingkup seluruh negara atau benua), biasanya mengenai banyak orang. Sementara endemi adalah penyakit yang berjangkit di suatu daerah atau pada suatu golongan masyarakat. Endemi merupakan keadaan dimana kemunculan suatu penyakit yang konstan atau penyakit tersebut biasa ada pada suatu populasi dalam suatu area geografis tertentu. Jadi Covid-19 dikatakan sebagai penyakit “biasa” dan masyarakat sudah mulai berdamai dengan virus tersebut.

1. Tahapan Mengenal Ragam Kebijakan Pemerintah Pusat

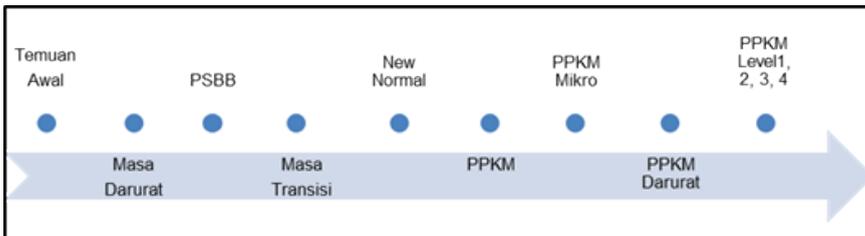
Kebijakan publik memiliki tujuan mengatur kehidupan bersama dan bagaimana tatanan masyarakat dalam suatu negara berjalan secara teratur dan tertib sebagai bentuk intervensi terhadap kehidupan publik, (Nugroho, 2014). Oleh karena itu penting mengetahui ragam kebijakan yang menjadi dasar penanganan pandemi di Kota Malang mulai dari awal kasus Covid-19 hingga perkembangannya sampai berakhir Januari 2023.

Pada saat pertama kali diumumkan adanya warga Indonesia positif Covid-19 pada tanggal 2 Maret 2020, pemerintah merespon dengan membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 (GTPP Covid-19) dengan mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid 19. Tugas utama dari GTPP Covid-19 ini terdapat pada pasal 3 yang menyatakan;

- a. Meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan;
- b. Mempercepat penanganan Covid-19 melalui sinergi antar kementerian/ lembaga dan pemerintah daerah;
- c. Meningkatkan antisipasi perkembangan eskalasi penyebaran Covid-19;

- d. Meningkatkan sinergi pengambilan kebijakan operasional; dan
- e. Meningkatkan kesiapan dan kemampuan dalam mencegah, mendeteksi, dan merespons terhadap Covid-19.

Selanjutnya pada bulan April 2020, Kementerian Kesehatan mengeluarkan Surat Edaran No. HK.0202/I/385/2020 tentang Penggunaan Masker dan Penyediaan Sarana Tempat Cuci Tangan Pakai Sabun untuk Mencegah Penularan Covid-19 yang diajukan kepada pemerintah daerah. Menindaklanjuti hal tersebut pemerintah pusat maupun pemerintah daerah semakin gencar menyerukan kampanye memakai masker, mencuci tangan dengan sabun dan menjaga jarak sebagai pencegahan penularan Covid-19 lebih luas. Keputusan Presiden dan Surat Edaran Kementerian Kesehatan di atas menjadi kebijakan pertama kali yang dibuat oleh pemerintah pusat untuk penanganan pandemi Covid-19. Sejak itu pula Pemerintah Kota Malang mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam rangka menghadapi dan menangani pandemi. Ragam tahapan dan jenis kebijakan Pemerintah Kota Malang dapat dilihat pada gambar 18, hal tersebut sampai dengan perkembangan terakhir ini:



Gambar 12 Ragam kebijakan penanganan pandemi di Kota Malang.
Sumber: Analisis arsip dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2021.

Di Kota Malang kondisi masyarakatnya adalah masyarakat kota dengan jumlah penduduk hampir 1 juta orang dan aktivitas tergolong tinggi. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah warga yang beraktivitas di Kota Malang pada siang hari mencapai 1,2 juta orang (<https://m.jatim.com>, diakses 8 September 2021). Selain itu

Kota Malang adalah kota pendidikan yang sebagian besar banyak mahasiswa atau penduduk tidak tetap/ pendatang.

Oleh karena itu ragam kebijakan dari pemerintah pusat perlu diterjemahkan dan dirumuskan ulang menyesuaikan situasi dan kondisi serta masalah riil yang terjadi di Kota Malang. Mengingat pandemi begitu cepat penyebaran dan perubahannya, menyebabkan fleksibilitas dalam kebijakan diperlukan. Selain itu memahami tujuan kebijakan tentu harus melihat bagaimana prosesnya, desain, evolusi dan evaluasinya (Jordan & Turnpenny, 2015). Pemerintah Kota Malang beberapa kali mengeluarkan Peraturan Walikota untuk menanggulangi Pandemi Covid-19 yang tujuan akhirnya adalah mengurangi dan menyelesaikan masalah pandemi. Dalam wawancara dengan Pegawai (bagian hukum Pemkot Malang) menyatakan bahwa:

“Saat pandemi sikonnya benar-benar tidak menentu, banyak sekali yang harus diselesaikan (oleh Pemerintah Kota Malang). Kebijakan yang dibuat (Pemkot Malang) sama dengan kebijakan pusat (mengikuti kebijakan pemerintah pusat), hanya pada konteks tertentu kami menindaklanjuti arahan Bapak Sekda untuk disesuaikan dengan (masalah) Kota Malang.” (wawancara tanggal 25 September 2022).

Sementara, menurut Kepala Bagian Organisasi (Kabag Organisasi) Pemkot Malang, mengatakan;

“Kebijakan yang kami buat dalam bentuk Perwal itu hanya menjabarkan aturan pusat (pemerintah pusat) dan disesuaikan dengan kondisi Kota Malang. Sehingga tujuan dari dikeluarkannya Perwal hanya memperjelas saja, istilahnya mengkontekstualisasi peraturan yang sudah ada disesuaikan dengan kondisi Kota Malang” (wawancara 30 Juli 2022).

Beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang dalam rangka menanggulangi penyebaran Covid 19,

menindaklanjuti dari peraturan yang sudah ada (sebagaimana dijelaskan oleh informan di atas), antara lain; PSBB, PPKM, PPKM Mikro, PPKM Darurat, PPKM Level 1, 2, 3, 4.

Kebijakan pertama dimulai dari Peraturan Walikota Malang Nomor 17 tentang tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Selanjutnya berdasarkan analisis dokumen kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang dalam rangka menanggulangi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, detailnya sebagai berikut;

- a. Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.
- b. Peraturan Walikota Malang Nomor 19 tentang Pedoman Masyarakat Produktif dan Aman Corona Virus Disease 2019.
- c. Peraturan Walikota Malang Nomor 26 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomer 19 tahun 2020 Tentang Pedoman Masyarakat Produktif dan Aman Corona Virus Disease 2019.
- d. Peraturan Walikota Malang Nomor 30 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019.
- e. Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* Di Kota Malang.
- f. Surat Edaran Nomor 42 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4 Corona Virus Disease 2019.
- g. Surat Edaran Nomor 43 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4 Corona Virus Disease 2019.

- h. Surat Edaran Nomor 52 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Corona Virus Disease 2019 dan Penguatan Posko PPKM Mikro Tingkat RW / RT.

2. Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB)

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang yang pertama adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2019 tentang Kekejarantinaan Kesehatan, Pemkot Malang mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 yang diterapkan pertama kali pada tanggal 17 Mei 2020. Dalam pelaksanaannya banyak sekali terjadi pelanggaran. Tujuan PSBB sebagaimana disampaikan oleh Kepala Bagian Organisasi (Kabag Organisasi) Pemkot Malang, mengatakan;

“Keluarnya Peraturan Walikota ini bertujuan menjalankan (amanat dari) Undang-Undang (yang dimaksud UU No. 6 tahun 2019), selanjutnya kami menyusun draft yang diawali dengan melakukan rapat dipimpin oleh Sekda (sekretaris daerah) yang dihadiri perwakilan Dinkes, Satpol PP, DPMPTSP, Bagian Organisasi, Bagian Hukum dan Inspektorat” (wawancara 30 Juli 2022).

Dikeluarkannya Peraturan Walikota ini menurut hasil wawancara di atas adalah menjalankan amanat Undang-Undang. Walikota Malang meminta Sekda untuk memimpin rapat dalam rangka menindaklanjuti UU No. 6 Tahun 2019 tentang Kekejarantinaan Kesehatan. Kemudian Sekda memimpin rapat bersama Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terkait dengan langsung dalam penanganan pandemi ini. Hadir dalam rapat tersebut Kepala Dinas Kesehatan, Ketua Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP),

Bagian Organisasi, Bagian Hukum dan Inspektorat. Adapun rincian tugasnya dijelaskan secara umum dalam wawancara sebagai berikut:

"Tugas masing-masing OPD yang terlibat dalam penyusunan Perwali tentu sesuai kewenangannya. Pertama Bapak Sekda memberikan intruksi kepada Bagian Organisasi untuk melakukan persiapan dan siapa saja yang (akan) diundang. Kemudian dilakukan rapat dipimpin langsung oleh Bapak Sekda. Draft awal disusun oleh Bagian Organisasi (sesuai dengan perwalnya biasanya OPD terkait yang mengusulkan), kemudian masuk ke bagian hukum, kemudian kami kirim ke Kumham (yang dimaksud adalah Kementerian Hukum dan HAM) dan Turun ke Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Kemudian akan ada balasan (tertulis, catatan) untuk diperbaiki atau untuk disesuaikan. Kemudian kami melakukan perubahan (revisi) sebagaimana catatan dari Kumham dan Biro Hukum Jawa Timur, lalu draft masuk kembali ke Bapak Sekda, ke Bapak Asisten (yang dimaksud adalah Asisten Administrasi Umum) kemudian di sahkan (ditanda tangani) oleh Walikota" (wawancara, 25 September 2022).

Tujuan dikeluarkannya peraturan tentang PSBB adalah membatasi kegiatan penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi atau terkontaminasi penyakit. Berangkat dari UU No. 6 tahun 2019 tentang Keekarantinaan Kesehatan, kemudian secara praktis turun menjadi PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Mekanisme terkait PSBB diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Sebagaimana diatur dalam pasal 8 Permenkes ini setiap pemerintah daerah dapat menerapkan PSBB di wilayahnya dengan persetujuan pemerintah pusat. Indikator pengajuan PSBB didasarkan pada data peningkatan jumlah kasus atau penyebaran yang terjadi

secara cepat dalam kurun waktu tertentu. Artinya transmisi virus Covid-19 terjadi masif di daerah tersebut. Selanjutnya Pasal 13 dalam Permenkes ini mengatur bahwa selama PSBB hal-hal praktis yang mesti diatur meliputi:

- a. Peliburan sekolah dan tempat kerja
- b. Pembatasan kegiatan keagamaan
- c. Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum
- d. Pembatasan kegiatan sosial dan budaya
- e. Pembatasan moda transformasi
- f. Pembatasan kegiatan lainnya khusus terkait aspek pertahanan dan keamanan

Durasi PSBB ditetapkan selama kurang lebih 14 hari mengacu pada masa inkubasi terpanjang virus Covid-19. Setelah sekitar dua minggu, jika penyebaran virus masih tinggi maka PSBB dapat diperpanjang. Menjaga jarak menjadi salah satu langkah pencegahan sebab penularan Covid-19 diakibatkan utamanya oleh percikan air liur maupun cairan hidung dari orang yang terkonfirmasi positif Covid-19. Dengan adanya Pembatasan Sosial Berskala Besar penurunan aktivitas ekonomi tidak terhindarkan. Untuk mencegah supaya kondisi ekonomi tidak terpuruk maka pemerintah mengambil langkah untuk menciptakan situasi normal baru. Artinya masyarakat dapat beraktivitas kembali namun dengan pemantauan ketat soal protokol kesehatan, yakni memakai masker, mencuci tangan dengan sabun, dan menjaga jarak.

3. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM)

Memasuki tahun 2021, kasus positif Covid-19 di Indonesia belum mengalami penurunan. Sebaliknya mengalami peningkatan kasus positif dari bulan Desember 2020 kasus positif harian berkisar di angka 7 ribuan naik menyentuh angka 10 ribuan ke atas pada bulan Januari 2021. Melihat situasi ini, Presiden Joko Widodo, menggelar rapat terbatas di Kantor Kepresidenan pada hari Senin

(11/1/2021). Di Jakarta. Sesuai rapat, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian yang juga Ketua Komite Penanganan Covid-19 dan Percepatan Pemulihan Ekonomi Airlangga Hartanto menyatakan, kini sudah ada 828.026 kasus Covid-19.

“Setelah libur panjang akhir Oktober, terjadi kenaikan sampai pasca-libur Natal hingga Tahun Baru. Kasus harian tembus angka 10.000. ini penting untuk diadakan kedisiplinan. Pemerintah akan terus mendorong operasi yustisi, yang tidak akan berhasil kalau masyarakat tidak menjalankan protokol kesehatan,” ujar Airlangga (Kompas, 12 Januari 2021).

Kebijakan konkret yang diambil oleh pemerintah pada mulai bulan Januari 2021 adalah Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Kebijakan ini diatur dalam instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). PPKM diterapkan di 7 Provinsi Jawa dan Bali yang membuatnya juga dikenal dengan sebutan PPKM Jawa-Bali. Adapun rincian wilayahnya:

- a. Provinsi DKI Jakarta.
- b. Provinsi Jawa Barat dengan prioritas Kota dan Kabupaten Bogor, Kota dan Kabupaten Bekasi, Kabupaten dan Kota Cimahi, Kota Depok, dan wilayah Bandung Raya.
- c. Provinsi Banten dengan Prioritas wilayah Kabupaten dan Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan.
- d. Provinsi Jawa Tengah dengan prioritas wilayah Semarang Raya, Banyumas Raya, dan Kota Surakarta dan sekitarnya.
- e. Provinsi DI Yogyakarta dengan prioritas wilayah Kota Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Kulon Progo.
- f. Provinsi Jawa Timur dengan prioritas wilayah Surabaya Raya dan Malang Raya.
- g. Provinsi Bali dengan prioritas wilayah Kabupaten Badung dan Kota Denpasar serta sekitarnya.

Kota Malang adalah salah satu daerah yang masuk prioritas dalam kebijakan PPKM dikarenakan Malang Raya salah satu daerah yang laju perkembangan kasus Covid-19 cukup tinggi. Berdasarkan parameter epidemiologi; yakni tingkat kematian di atas rata-rata tingkat kematian nasional, tingkat kesembuhan di bawah rata-rata kesembuhan nasional, tingkat kasus aktif di atas rata-rata tingkat kasus aktif nasional, dan tingkat keterisian tempat tidur rumah sakit (*Bed Occupation Room/BOR*) untuk *Intensive Care Unit* (ICU) dan ruang isolasi di atas 70%. Dalam skema PPKM, kegiatan masyarakat dibatasi dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Tempat kerja/perkantoran menerapkan *Work From Home* sebesar 75% dan *Work From Office* sebesar 25%;
- b. Pelaksanaan kegiatan belajar mengajar secara daring;
- c. Sektor esensial yang berkaitan dengan kebutuhan pokok masyarakat dapat tetap beroperasi 100% dengan pengaturan jam operasional, kapasitas, dan penerapan protokol kesehatan secara lebih ketat;
- d. Restoran menerima makan/minum di tempat sebesar 25% dan selebihnya melalui layanan pesan-antar atau dibawa pulang, sesuai dengan jam operasional restoran;
- e. Jam operasional pusat perbelanjaan/ *Mall* dibatasi sampai pukul 19.00;
- f. Kegiatan konstruksi beroperasi 100% dengan penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat;
- g. Tempat ibadah dibatasi kapasitasnya sebesar 50% dan dengan protokol kesehatan yang lebih ketat.

Mengacu pada Inmendagri Nomor 01 tahun 2021, PPKM ini berlaku pada 11-25 Januari 2021. Namun, data epideminologi setelah PPKM tersebut dilaksanakan menunjukkan bahwa dari tujuh provinsi hanya dua provinsi yang berhasil menekan laju penularan Covid-19, yakni Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Banten. Berdasarkan fakta itu, pemerintah lantas memperpanjang

PPKM pada 26 Januari – 8 Februari 2021.

Untuk kebijakan perpanjangan PPKM ini, Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 02 Tahun 2021 Tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19). Inmendagri tersebut diterbitkan pada 22 Januari 2021 dan berlaku pada 26 Januari sampai 8 Februari 2021, tidak terkecuali Kota Malang.

4. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Mikro

Pemerintah Pusat masih memandang perlu untuk melanjutkan kebijakan PPKM di wilayah Pulau Jawa dan Bali. Lebih lagi, Pemerintah Pusat menimbang bahwa PPKM perlu dilaksanakan dengan teliti di tingkat masyarakat paling kecil yakni Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Berdasarkan pertimbangan tersebut, melalui Menteri Dalam Negeri menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 03 Tahun 2021 pada 5 Februari 2021 yang mengatur PPKM berbasis mikro dan pembentukan posko penanganan Covid-19 di tingkat desa dan kelurahan. Kebijakan inilah yang disebut sebagai PPKM Mikro. Dalam kebijakan ini, tiap RT dapat dikategorikan ke dalam empat zona risiko penularan Covid-19 berdasarkan situasi epidemiologis setempat. Zona pertama adalah zona hijau. Pada zona ini tidak ada kasus Covid-19 di dalam RT tersebut. Skenario pengendalian pandemi yang diambil adalah *surveillans* aktif di mana setiap kasus suspek akan dites dan situasi terus dipantau rutin dan berkala.

Zona kedua adalah zona kuning. Kriteria zona ini adalah apabila di dalam satu RT terdapat 1-5 rumah dengan kasus konfirmasi positif selama 7 hari terakhir. Skenario pengendalian pandemi yang diambil adalah pencarian kasus suspek, pelacakan kontak erat, dan isolasi mandiri disertai pengawasan ketat bagi pasien positif dan kontak eratnya.

Zona ketiga adalah zona oranye. Kriteria zona ini adalah apabila di dalam satu RT terdapat 6-10 rumah dengan kasus konfirmasi positif selama 7 hari terakhir. Skenario pengendalian pandemi yang diambil adalah pencarian kasus suspek, pelacakan kontak erat, isolasi mandiri disertai pengawasan ketat bagi pasien positif dan kontak eratnya, serta penutup rumah ibadah, tempat bermain anak, dan tempat umum lainnya kecuali sektor esensial.

Zona keempat adalah zona merah, kriteria zona ini adalah apabila di dalam suatu RT terdapat 10 rumah dengan kasus konfirmasi positif selama 7 hari terakhir. Skenario pengendalian pandemi yang diambil adalah penerapan PPKM di level RT yang meliputi tindakan pencarian kasus suspek dan pelacakan kontak erat isolasi mandiri/ terpusat dengan pengawasan ketat, penutupan rumah ibadah, tempat bermain anak, dan tempat umum lainnya kecuali sektor esensial, larangan kerumunan lebih dari 3 orang, pembatasan keluar-masuk RT dengan waktu maksimal jam 22.00, peniadaan kegiatan sosial masyarakat di lingkungan RT yang menimbulkan kerumunan dan berpotensi menimbulkan penularan.

PPKM Mikro di level RT tersebut dilaksanakan berbarengan dengan PPKM Kabupaten/ Kota yang menerapkan beberapa ketentuan berikut ini

- a. Pembatasan tempat kerja/perkantoran dengan menerapkan *work from home* sebesar 50% dan *work from office* sebesar 50% dan dengan protokol kesehatan yang ketat.
- b. Kegiatan belajar-mengajar secara daring.
- c. Sektor esensial dapat tetap beroperasi dengan protokol kesehatan yang ketat, pengaturan kapasitas, dan pengaturan jam operasional.
- d. Restoran hanya menerima makan di tempat dengan kapasitas 50% dan selebihnya melalui pesan-antar dengan jam operasional tertentu dan protokol kesehatan yang ketat.

- e. Jam operasional pusat perbelanjaan/ *mall* dibatasi hingga pukul 21.00 dan dilaksanakan dengan protokol kesehatan yang ketat.
- f. Kegiatan konstruksi tetap berjalan 100% tetapi dengan protokol kesehatan yang ketat.
- g. Tempat ibadah hanya menampung 50% dari kapasitasnya dan dengan protokol kesehatan yang ketat.
- h. Kegiatan fasilitas umum dan sosial budaya yang dapat menimbulkan kerumunan dihentikan sementara.
- i. Kapasitas dan jam operasional transportasi umum diatur secara khusus.

Akan tetapi karena situasi epidemiologis belum menunjukkan perbaikan PPKM Mikro diperpanjang beberapa kali. Hingga 25 Juli 2021 tercatat terdapat 13 kali perpanjangan dengan beberapa perubahan ketentuan mekanisme dan wilayah pelaksanaan PPKM Mikro.

5. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat

Setelah lebaran Idul Fitri 2021, kasus positif harian Covid-19 meningkat. Pemerintah lantas menerbitkan kebijakan PPKM Darurat. Kebijakan ini ditetapkan melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2021 yang ditetapkan pada 2 Juli 2021. PPKM Darurat ini berlaku selama 3-20 Juli 2021. PPKM ini berlaku di wilayah Pulau Jawa dan Bali. Sebagai catatan, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2021 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri 19 Tahun 2021 diterbitkan pada tanggal 8 dan 9 Juli 2021 untuk memperbaiki beberapa ketentuan dalam Inmendagri No. 15 Tahun 2021. Dalam kebijakan ini, Pemerintah membagi tiap-tiap wilayah berdasarkan tingkatan situasi epidemiologi setempat yang terdiri dari lima level, mulai dari level 0 (terbaik) hingga level 4 (terburuk). Pemerintah

memberikan penjelasan bahwa untuk menentukan level situasi suatu wilayah, ada dua hal yang diperhitungkan yakni level transmisi penularan di suatu wilayah dan level kapasitas respons sistem kesehatan di wilayah tersebut. Penggunaan perbandingan level transmisi penularan dan level kapasitas respons sistem kesehatan untuk mengukur situasi epidemiologi suatu wilayah ini sejalan dengan indikator penyesuaian upaya-upaya sosial yang ditetapkan oleh *World Health Organization* (WHO).

Proses dalam penentuan tingkat transmisi komunitas, Kementerian Kesehatan menggunakan tiga indikator utama: jumlah kasus, jumlah kasus rawat, dan jumlah kasus kematian akibat Covid-19 yang dihitung per 100.000 penduduk per minggu. Pemerintah lalu menetapkan nilai-nilai ambang untuk tiap-tiap indikator tersebut untuk dapat mengkategorikan tingkat transmisi komunitas dalam wilayah tertentu. Sementara itu, kapasitas respons kesehatan yang terdiri atas tiga kategori (mamadai, sedang, atau terbatas) ditentukan berdasarkan tiga indikator. Tiga indikator untuk kapasitas respon sistem kesehatan tersebut adalah *positivity rate* dari *testing* dengan mempertimbangkan rasio *testing*, rasio kontak erat yang dilacak untuk setiap kasus, dan keterisian tempat tidur perawatan. Kementerian Kesehatan lalu menetapkan nilai-nilai ambang untuk setiap indikator tersebut sebagai dasar penentuan level kapasitas respons di suatu wilayah.

Mekanisme aturan PPKM Darurat lebih ketat daripada aturan pembatasan kegiatan masyarakat pada PPKM dan PPKM Mikro sebelumnya. Hal itu meliputi:

- a. Pelaksanaan kegiatan pada sektor non esensial diberlakukan 100% *Work From Home* (WFH);
- b. Kegiatan belajar-mengajar dilakukan secara daring 100%;
- c. Supermarket, pasar tradisional, toko kelontong, dan pasar swalayan buka hingga pukul 20.00 dan dengan kapasitas maksimal 50%;
- d. Apotik/ toko obat bisa buka penuh 24 jam;

- e. Penutupan pusat perbelanjaan/ pusat perdagangan, tempat ibadah, fasilitas umum, sarana kegiatan seni/ budaya, olahraga dan sosial kemasyarakatan;
- f. Restoran/ warung makan hanya melayani pesan-antar dan *take-away*, tidak menerima makan di tempat;
- g. Transportasi umum dengan kapasitas penumpang maksimal 70% dan dengan protokol kesehatan yang ketat;
- h. Untuk kedatangan dan keberangkatan dari dan ke Jawa - Bali (tidak berlaku untuk transportasi dalam wilayah aglomerasi seperti contoh wilayah Jabodetabek), pelaku perjalanan domestik yang menggunakan mobil pribadi, sepeda motor dan transportasi umum jarak jauh (pesawat udara, bis, kapal laut dan kereta api) harus: menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama);
- i. Menunjukkan PCR H-2 untuk pesawat udara serta antigen H-1 untuk moda transportasi mobil pribadi, sepeda motor, bis, kereta api dan kapal laut. Ketentuan memiliki kartu vaksin dikecualikan untuk sopir kendaraan logistik dan transportasi barang lainnya.

6. Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 1, 2, 3, 4

Selama PPKM Darurat berlangsung dengan mencakup beberapa wilayah provinsi dan kabupaten/ kota, PPKM Mikro di level desa hingga RT tetap ditaksanakan di beberapa daerah. Pada tanggal 5 Juli 2021 Pemerintah menerbitkan Inmendagri No. 17 tahun 2021 yang memperpanjang PPKM Mikro hingga 20 Juli 2021. Dalam Inmendagri tersebut, Pemerintah mulai menggunakan ketentuan level epidemiologi tiap wilayah untuk penerapan PPKM Mikro, sama seperti pada ketentuan penerapan PPKM Darurat yang diatur dalam Inmendagri No. 15 tahun 2021.

Setelah PPKM Darurat berakhir pada 20 Juli 2021, Pemerintah kemudian menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor

22 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4 *Corona Virus Disease* 2019 di wilayah Jawa dan Bali. Inmendagri No 22 tahun 2021 tersebut mengatur pelaksanaan PPKM level 3 dan 4 di berbagai wilayah di Pulau Jawa dan Bali sesuai kategori epidemiologis daerah tersebut selama lima hari, yakni pada 20-25 Juli 2021. Kebijakan ini dibuat guna melengkapi PPKM Mikro di Level RT-RW dan desa yang juga diperpanjang oleh Inmendagri No. 23 tahun 2021 hingga 25 Juli 2021.

Pada 25 Juli 2021, Pemerintah melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2021 kembali mengadakan PPKM Level 3 dan 4 untuk wilayah Jawa dan Bali. Pada saat yang bersamaan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2021 diterbitkan untuk menerapkan PPKM Level 3 dan 4 diadakan di wilayah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua. PPKM Level 3 dan 4 itu berlaku selama 26 Juli sampai 2 Agustus 2021. Untuk melengkapi PPKM Level 3 dan Level 4 pada level provinsi dan kabupaten/ kota yang ditetapkan oleh Inmendagri No. 24 tahun 2021 dan No. 25 tahun 2021 di atas, pada 25 Juli 2021 (waktu berakhirnya PPKM Mikro sesuai Inmendagri No. 23 Tahun 2021) Pemerintah menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2021 yang menerapkan PPKM Level 1, Level 2, dan Level 3 di tingkat desa dan kelurahan. Periode penerapan Level 1-3 di tingkat desa dan kelurahan ini sama dengan ketentuan PPKM Level 3 dan Level 4 di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota, yakni dari 26 Juli sampai 2 Agustus 2021.

Berikut ini pada gambar 19 data yang dapat disajikan mulai dari kebijakan saat kasus pertama muncul tanggal 17 Maret 2020 sampai periode kebijakan PPKM Darurat atau PPKM Level 4 pada Bulan Juli 2021 yang pernah disandang Kota Malang.



Gambar 13 Jumlah kasus tiap periode kebijakan di Kota Malang
Sumber : Arsip dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2021.

Pada periode kebijakan tersebut, untuk menekan dampak negatif dalam bidang ekonomi, pemerintah melakukan beberapa relaksasi diantaranya, sektor-sektor esensial dapat beroperasi 100 persen dengan pengaturan jam operasional yang lebih ketat, kapasitas dan penerapan protokol kesehatan secara ketat. Selain itu, pasar tradisional, pedagang kaki lima, toko kelontong, dan usaha kecil sejenis dapat beroperasi dengan protokol kesehatan ketat. Tak hanya itu warung makan juga dapat membuka makan/ minum di tempat dengan kapasitas maksimal 25%, semua dilakukan dengan protokol kesehatan ketat.

Pada akhir tahun 2022 Pemerintah dalam hal ini Presiden Joko Widodo resmi mencabut pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) di seluruh wilayah Indonesia yang disampaikan pada hari Jumat tanggal 30 Desember 2022. Dalam beberapa bulan terakhir pandemi Covid-19 semakin terkendali di Indonesia. Pada 27 Desember 2022 kasus Covid-19 harian mencapai 1,7 kasus per 100.000 penduduk, *positivity rate* mingguan mencapai 3,35%, tingkat perawatan rumah sakit berada di angka 4,79%, dan kematian di angka 2,39%. Ini semua berada di bawah standar dari WHO, seluruh kabupaten/ kota di Indonesia berstatus PPKM level

1 dimana pembatasan kerumunan dan pergerakan orang rendah. Setelah mengkaji dan mempertimbangkan perkembangan tersebut kurang lebih selama 10 bulan maka pemerintah memutuskan untuk mencabut PPKM yang tertuang dalam instruksi Mendagri Nomor 50 dan 51 Tahun 2022.

Karena pandemi ini belum berakhir sepenuhnya dan untukantisipasi gelombang baru, maka Status Kedaruratan Kesehatan (Kepres No. 11 dan No. 12 Tahun 2020) tetap dipertahankan, mengikuti status PHEIC (*Public Health Emergency of International Concern*) dari Badan Kesehatan Dunia WHO. Presiden meminta kepada seluruh masyarakat dan komponen bangsa untuk tetap hati-hati dan waspada. Ia mengatakan masyarakat harus meningkatkan kesadaran dan kewaspadaan dalam menghadapi risiko Covid-19. Memakai masker di keramaian dan ruang tertutup harus tetap dilanjutkan. Kesadaran vaksinasi terus digalakkan karena akan membantu meningkatkan imunitas dan masyarakat harus semakin mandiri dalam mencegah penularan, mendeteksi gejala, dan mencari pengobatan.

BAB VII TAHAPAN EVALUASI KARAKTERISTIK MASALAH PANDEMI



1. Evaluasi Perkembangan Pandemi

Pandemi Covid-19 yang terjadi sejak awal tahun 2020 telah berdampak pada hubungan antar manusia, baik secara sosial maupun ekonomi. Krisis jumlah orang yang terinfeksi masih terjadi dan pemerintah telah mengambil langkah-langkah untuk mencoba menghentikan penyebaran Covid-19. Meningkatnya jumlah kasus pada pertengahan tahun 2021 mendorong pemerintah melanjutkan kebijakan penerapan program Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Kebijakan ini bertujuan untuk mendorong masyarakat agar mengubah perilakunya sesuai dengan kebijakan kesehatan yang ditetapkan pemerintah.

Mengingat penyebaran virus Covid-19 di Kota Malang yang semakin hari meluas, Pemerintah Kota Malang melakukan langkah-langkah strategis untuk menekan laju penyebaran Covid-19 ditengah-tengah masyarakat. Langkah awal yang dilakukannya dengan mengedukasi masyarakat; memberikan pemahaman singkat dan jelas mengenai virus Covid-19, penyebaran dan ciri-ciri awal pasien terjangkit, kemudian cara pencegahannya lewat media sosial resmi milik Pemerintah Kota Malang. Wawancara dengan sekretaris Satgas;

"Kami menyediakan info grafis perkembangan dan langkah-langkah yang harus dilakukan berdasarkan peraturan Walikota melalui Instagram dan media sosial lainnya", (wawancara 17 Januari 2022).

Mengutip dan mengemukakan kembali dari hasil kajian dokumen yang diberikan Satgas Covid-19, sebagai berikut; dalam memberikan informasi dan info grafis persebaran Covid-19 satgas membaginya pada masing-masing lima kecamatan, yaitu; Kecamatan Kedungkandang, Kecamatan Lowokwaru, Kecamatan Blimbing, Kecamatan Sukun, dan Kecamatan Klojen. Kemudian Pemerintah Kota Malang menerbitkan Surat Edaran Nomor 7 tahun 2020 tentang Kesiapsiagaan Dunia Usaha dalam Menghadapi

Covid-19 di Kota Malang. Surat edaran ini memuat ketentuan yang telah disesuaikan dalam menghadapi pandemi Covid-19 dengan peraturan pemerintah pusat dan provinsi dan instruksi Menteri Dalam Negeri. Semua tempat hiburan seperti bioskop, pusat kebugaran, tempat rekreasi, serta usaha yang dikelola di dalamnya untuk sementara waktu ditutup hingga tanggal 29 Mei 2020.

Selain tempat hiburan, semua jenis restoran yang melayani makan dan minum, serta aktivitas lainnya yang memberikan layanan di tempat, per tanggal 19 Maret hingga 7 April pemerintah mewajibkan pelaku usaha untuk melayani pembelian secara pesan antar. Pelaku usaha juga mewajibkan untuk melakukan pembatasan sosial. Jarak antar orang yaitu minimal satu meter jika terjadi antrean. Perubahan jam buka dan tutup restoran juga diubah, yaitu mulai dari jam 07.00-20.00. Untuk menghindari *panic buying*, pemerintah melalui pelaku usaha memberikan batasan pembelian barang kebutuhan. Masyarakat dibatasi pembelian barang dengan jumlah maksimal berupa 25 kilogram beras, 2 kilogram gula pasir, 2 kilogram tepung terigu, 2 liter minyak goreng, 2 dus mie instan, dan 2 kotak susu bayi dengan ukuran 400 gram. Hal ini dilakukan pemerintah agar masyarakat tidak menimbun bahan pokok yang menjadi bahan utama masyarakat untuk hidup. Para pelaku usaha juga diharuskan untuk menyediakan *hand sanitizer* dan menerapkan protokol kesehatan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Malang.

Selanjutnya dokumen yang diperoleh dari Satgas Covid Kota Malang menjelaskan tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai salah satu cara dalam pencegahan penyebaran Covid-19 di Kota Malang yang merupakan amanat pemerintah pusat yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19). Kegiatan ini berupa pembatasan kegiatan masyarakat di suatu daerah yang telah teridentifikasi virus Covid-19 untuk

mencegah kemunculan kasus baru dalam persebaran Covid-19. Dikarenakan pada saat awal munculnya kasus pertama Covid-19 di Kota Malang semakin hari semakin meningkat, maka Pemerintah Kota Malang mengajukan PSBB kepada Gubernur Jawa Timur sebagai langkah awal.

Tabel 4 Persebaran Covid-19 Kota Malang 16 Mei 2020 (sebelum PSBB)

Kecamatan	ODP	PDP				Positif			
		Sembuh	Dirawat	Meninggal	Total	Sembuh	Dirawat	Meninggal	Total
Kedung kandang	191	31	20	3	54	4	3	0	7
Sukun	156	20	22	5	47	0	0	0	0
Blimbing	177	27	15	2	44	4	3	0	7
Klojen	190	20	4	4	28	2	2	0	4
Lowokwaru	119	27	11	1	39	2	6	0	8
Total	833	125	72	15	212	12	14	0	26

Sumber: Arsip Dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2020.

Sebelum diberlakukannya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), Orang Dalam Pantauan (ODP) di Kota Malang berjumlah 833 pasien. Kemudian Pasien Dalam Pengawasan (PDP) yang terdiri dari pasien sembuh sebanyak 125 pasien, di rawat di rumah sakit dan di rumah sebanyak 72 pasien, dan meninggal sebanyak 15 pasien. Saat berlangsung, Kecamatan Kedungkandang adalah daerah yang memiliki jumlah pasien Covid-19 terbanyak di Kota Malang. Pasien dengan status PDP meninggal 15 orang, sementara pasien yang positif meninggal 0. Sehingga pasien yang positif tidak selalu berakhir meninggal dunia.

Tabel 5 Persebaran Covid-19 selama PSBB tahap I (17-30 Mei 2020)

	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
ODP	838	838	841	846	853	856	866	868	870	874	883	889	897	898
PDP	213	216	220	218	223	228	229	233	235	241	242	243	246	249
Confirm	26	27	27	27	30	32	35	35	34	34	41	41	47	47
Sembuh	125	126	127	130	130	130	130	130	134	134	134	134	141	141
Meninggal	16	17	17	17	17	17	17	17	17	17	18	18	18	18

Sumber: Arsip Dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2020.

Terjadi peningkatan kasus pada saat pemberlakuan PSBB tahap pertama yang berlangsung selama 14 hari, dimulai tanggal 17 Mei 2020 sampai dengan 30 Mei 2020. Terjadi peningkatan pada semua kategori, baik jumlah ODP, PDP, pasien terkonfirmasi positif dan pasien meninggal. Di Kota Malang peningkatan jumlah kasus tergolong stabil, karena hanya berkisar 5-10 kasus per harinya. Meskipun demikian, Pemkot Malang maupun Pemerintah Provinsi menilai kondisi tersebut tetap mengkhawatirkan tetapi terkontrol. Sehingga Pemerintah Provinsi Jawa Timur memberikan izin kepada Pemerintah Kota Malang untuk mempersiapkan wilayahnya memasuki masa transisi menuju tatanan kehidupan baru (era new normal).

PSBB yang diterapkan di Malang Raya, meliputi; Kota Malang, Kota Batu, dan Kabupaten Malang diberlakukan selama empat belas hari tidak perlu diperpanjang. Langkah pengambilan keputusan ini yang dilakukan oleh Gubernur Jawa Timur setelah mempertimbangkan hasil rapat koordinasi dengan Bupati, Walikota, Kapolda Jawa Timur, dan Forkopimda se-Malang Raya, yang menjadi pertimbangan untuk memutuskan kebijakan transisi menuju tatanan kehidupan baru selain hasil rapat evaluasi yaitu mengacu pada faktor-faktor yang disampaikan oleh organisasi kesehatan dunia, WHO. Faktor tersebut seperti jumlah persebaran Covid-19 harus tetap terkontrol, peningkatan kualitas kapasitas kesehatan pendukung, memberikan perlindungan lebih untuk para lansia dan masyarakat yang memiliki penyakit serta, selalu menerapkan protokol kesehatan, jumlah kasus baru yang cenderung menurun, dan komunitas yang membantu pemerintah untuk menangani persebaran Covid-19. Selain faktor-faktor tersebut, pemerintah tetap menganjurkan masyarakat supaya menerapkan perilaku hidup bersih dan sehat sesuai dengan peraturan yang ada.

Pasca PSBB yang dilaksanakan selama empat belas hari berakhir, selanjutnya kebijakan masa transisi menuju tatanan kehidupan baru (New Normal Era) yang diputuskan oleh Gubernur Jawa Timur bersama Walikota Malang. Kebijakan ini dimulai dari tanggal 1 Juni 2020 sampai 14 Juni 2020. Menindaklanjuti kebijakan New Normal Era, Pemerintah Provinsi Jawa Timur membentuk Panglima Komando Tugas Gabungan Terpadu yang diberi tugas untuk memandu, mengawal, mengamankan, dan memantau jalannya kebijakan tersebut. Kebijakan transisi menuju tatanan kehidupan baru ini sebagai upaya untuk mendorong masyarakat lebih disiplin dalam menerapkan protokol kesehatan Covid-19. Bentuk kegiatan dan penegakan pada masa transisi ini yaitu dengan melakukan operasi pendisiplinan pada masyarakat dalam menerapkan protokol kesehatan. Tujuan dari kegiatan operasi tersebut yaitu untuk membantu masyarakat agar tetap dapat melakukan kegiatan sehari-

harinya dengan aman dan patuh terhadap protokol kesehatan. Kebijakan ini tentu akan berhasil jika antar elemen dan komponen masyarakat bahu membahu, bekerjasama meningkatkan kesadaran dan menerapkan protokol kesehatan.

Tabel 6 Persebaran Covid-19 Kota Malang saat Transisi New Normal

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
ODP	906	913	917	920	921	922	922	928	932	933	933	938	938	940
PDP	253	257	261	260	260	261	266	269	276	277	276	279	284	288
Positif	51	51	53	58	64	68	69	69	71	73	85	86	91	93

Sumber: Arsip Dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2020.

Masyarakat memaknai fase ini sebagai adaptasi ke normal. Pemahaman yang tidak sepenuhnya dimengerti oleh masyarakat tentang fase ini sehingga masyarakat beranggapan penerapan protokol kesehatan tidak penting lagi. Oleh karena itu kemudian menyebabkan Kota Malang mengalami peningkatan kasus baru (Aminudin, 2020). Analisis dokumen data persebaran Covid-19 di Kota Malang pada fase transisi menuju *new normal*, terus terjadi peningkatan jumlah kasus baru tiap harinya. Satu sampai sepuluh kasus yang teridentifikasi, meskipun kenaikannya tidak secara drastis, namun menyebabkan Kota Malang termasuk zona risiko sedang. Atas dasar hasil evaluasi tersebut Kota Malang dianggap belum mampu dan belum maksimal dalam penerapan *new normal*. Oleh karena itu Pemerintah Provinsi Jawa Timur menempatkan Kota Malang pada zona hijau dengan jumlah nol pasien positif Covid-19 dan terus menganjurkan untuk menekan laju persebaran Covid-19 agar tidak kembali menyebar secara masif, (Malangkota.go.id, 2020).

Ada beberapa istilah sebelumnya yang digunakan dalam mengidentifikasi pasien Covid-19 seperti Orang Dalam Pantauan (ODP), Pasien dalam Pengawasan (PDP), Orang Tanpa Gejala (OTG), dan kasus konfirmasi. Namun sejak tanggal 13 Juli 2020, istilah-istilah tersebut berubah berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan nomor HK.01.07/Menkes/413/2020 tentang Pedoman Pencegahan

dan Pengendalian *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19). Pasca diterbitkannya keputusan menteri tersebut, istilah-istilah tersebut di atas berubah menjadi delapan istilah baru, yaitu; suspek, kasus *probable*, kontak erat, kasus konfirmasi, *discarded*, pelaku perjalanan, selesai isolasi, dan kematian, (Nugraheny, 2020).

Selanjutnya dinamika kebijakan penerapan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Kebijakan ini adalah upaya pemerintah dalam penanganan dan menekan penyebaran virus Covid-19 di lingkungan pemerintah daerah berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 1 tahun 2021 yang dengan jelas melimpahkan wewenang kepada pemerintah daerah dalam menjalankan dan melaksanakan PPKM. Malang Raya, yaitu Kota Malang, Kota Batu dan Kabupaten Malang menyikapi Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut dengan beberapa perubahan kebijakan sesuai dengan kondisi yang terjadi di Malang Raya.

Sebelum diberlakukannya PPKM, berdasarkan data Satgas Covid-19 Kota Malang mencatat kasus positif mencapai 4.200 kasus dan setiap hari ada penambahan kasus baru. Terhitung sejak tanggal 1 Januari 2021 hingga 10 Januari 2021, kasus baru bertambah kurang lebih 50-100 kasus. Hal ini membuktikan bahwa penanganan untuk memperlambat laju penyebaran virus Covid-19 ini sangat dibutuhkan. Maka kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) ini merupakan solusi pemerintah yang ditunggu oleh masyarakat.

Tabel 7 Data Persebaran Covid-19 di Kota Malang sebelum PPKM

Kategori	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Suspek	4432	4428	4457	4495	4519	4563	4592	4606	4601	4596
Positif	3733	3779	3830	3879	3924	3983	4038	4099	4159	4226
Sembuh	3038	3083	3110	3160	3180	3249	3264	3371	3454	3480
Meninggal	371	373	379	383	386	389	391	393	398	403

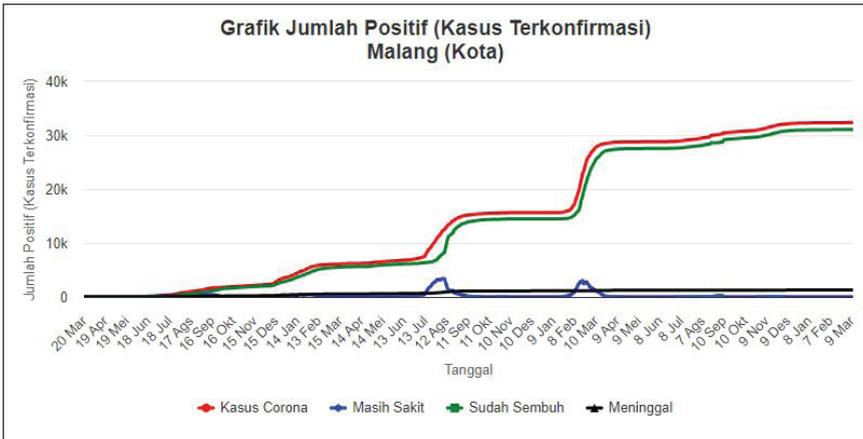
Sumber: Arsip dokumen Satgas Covid-19 Kota Malang, 2020.

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Malang Raya setelah melakukan rapat koordinasi bersama Gubernur Jawa Timur sebagai upaya persiapan penerapan PPKM selama dua minggu. Selain Gubernur Jawa Timur, rapat koordinasi ini dihadiri juga oleh Kapolda Jawa Timur, Walikota, Bupati, dan Kapolres se-Jawa Timur. Penerapan PPKM sendiri memiliki beberapa peraturan yang harus dipatuhi oleh masyarakat, diantaranya terdapat pembatasan akses keluar masuk kota, pemberlakuan jam malam baik untuk kegiatan ibadah, pusat perbelanjaan, rumah makan, dan kegiatan masyarakat lainnya. Untuk itu, Pemerintah Kota Malang, sebagai *leading sector* dalam hal ini Satgas Covid-19 yang memiliki tanggung jawab penuh untuk mengawasi jalannya kebijakan PPKM di Kota Malang. Pemerintah Kota Malang dan Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda) juga berkomitmen untuk memperkuat kembali peran kampung tangguh untuk menyukseskan penerapan PPKM, selain itu, Forkopimda lebih mengintensifkan operasi yustisi, yaitu operasi yang melibatkan Polri, TNI, Satpol PP, dan para komunitas masyarakat di bawah lingkungan pemerintah kelurahan untuk menertibkan masyarakat yang tidak menerapkan protokol kesehatan berstandar (Aminudin, 2021a).

Penerapan kebijakan PPKM di Jawa Timur, khususnya Kota Malang mengalami perpanjangan masa pemberlakuan. Hal ini berdasarkan pada Keputusan Gubernur Jawa Timur No. 188/34/KPTS/013/2021 tentang Perpanjangan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran *Coronavirus Disease* 19. Jika sebelumnya kebijakan PPKM hanya berlaku di sebelas daerah, maka pada tahap ini Gubernur Jawa Timur mengumumkan penambahan enam kabupaten dan kota yang akan dilaksanakan pada 26 Januari hingga 8 Februari 2022, (Rahman, 2021). Perpanjangan PPKM bukan tanpa alasan. Tidak berhasilnya kebijakan tersebut dalam menekan percepatan penanganan Covid-19 sangat terasa di Kota Malang. Terjadi peningkatan kasus positif baru setiap hari membuat kebijakan PPKM jilid pertama ini perlu diadakan evaluasi untuk penerapan

PPKM jilid kedua. Dengan adanya kebijakan PPKM jilid kedua ini, diharapkan pemerintah dapat menerapkan kebijakan ini secara efektif dalam penanganan Covid-19, khususnya di Kota Malang.

Perkembangan terkini per Maret 2023 Total Kasus Positif (terkonfirmasi) di Kota Malang berjumlah 32.337 orang, Meninggal 1.282 orang. Sedangkan Persentase Meninggal per Kasus (*Fatality Rate*) sekitar 4,0%, Sembuh Total 31.054 orang, Persentase Sembuh per Kasus (*Recovery Rate*) 96,0%. Jika dibuat prosentase maka tingkat Positif per 1000 Penduduk adalah 37,53%, Meninggal per 1000 Penduduk sebesar 1,49%, Sembuh per 1000 Penduduk adalah 36,04%. Dengan komposisi jumlah penduduk Kota Malang sebanyak 861 ribu jiwa dengan Jumlah penduduk laki-laki 433 ribu jiwa, Jumlah penduduk Perempuan 428 ribu jiwa. sedangkan jumlah rasio laki-laki : Perempuan adalah 100:99, Kepadatan Penduduk (Jiwa/km²) adalah 5.931, dan luas wilayah 145,3 Km.



Grafik 2 Jumlah pasien positif terkonfirmasi di Kota Malang tahun 2023.

2. Evaluasi Alokasi Anggaran Pandemi

Pemerintah Kota Malang mengalami kendala dalam melanjutkan pembangunan saat terjadinya Covid-19, sehingga Pemerintah Kota Malang perlu melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran. Pemerintah pusat pada saat itu telah menetapkan besaran potongan

anggaran dan realokasi. Hal ini harus dilakukan untuk penanganan Covid-19 dan program pemulihan ekonomi, sesuai dengan surat edaran Kementerian Keuangan (Kemenkeu) RI Nomor SE-2/PK/2021. Surat tersebut, diterbitkan pada 8 Februari 2021, menetapkan bahwa minimal 8 persen dari alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Insentif Daerah (DID) harus dialokasikan ulang. Sebagai contoh, di wilayah Malang Raya, sekitar Rp 461 miliar dari anggaran harus melakukan *refocusing*. Pemerintah daerah harus menyesuaikan penggunaan dana ini untuk penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi. Sutiaji, Walikota Malang dikutip dari Radar Malang (29 Agustus 2021) mengatakan bahwa: "Penggunaan anggaran akan disesuaikan dengan arahan pemerintah pusat, terutama untuk kegiatan rutin, perjalanan dinas, dan kegiatan lain yang bisa ditunda guna penanganan Covid-19."

Data menunjukkan bahwa DAU untuk Kota Malang tahun 2021 sekitar Rp 818 miliar. Dengan pemotongan 8 persen, sekitar Rp 65,4 miliar akan di *refocusing*. Jumlah ini belum termasuk pemotongan dari DID. Badan Perencanaan, dan Pengembangan Kota Malang (Barenlitbang) mengimplementasikan *refocusing* anggaran pertama kali pada periode Juni hingga Juli 2021, sekaligus menyusun ulang Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) 2021. Dalam proyeksi perubahan pendapatan tahun 2021, terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan pendapatan lainnya, terjadi penurunan signifikan sebesar Rp. 270.314.767.963,04. Penurunan ini mencapai 12% dari proyeksi pendapatan APBD 2021, yakni dari Rp. 2.289.322.092.017,09 menjadi Rp. 2.019.007.324.052,05. Sementara itu, proyeksi perubahan anggaran tahun 2020 untuk belanja tidak langsung dan belanja langsung juga mengalami penurunan total sebesar Rp. 6.175.642.298,47. Penurunan ini terjadi karena semua pembelanjaan daerah diarahkan untuk keperluan kesehatan terkait pandemi. Pembiayaan netto mengalami kenaikan sebesar Rp. 258.139.125.664,57. Wawancara dengan pegawai Barenlitbang Kota Malang mengatakan bahwa:

"*Refocusing* dilakukan oleh setiap perangkat daerah untuk mendukung percepatan penanganan pandemi. Bagi Barenlitbang sendiri, anggaran yang dialihkan mencapai Rp. 1,3 miliar. Jumlah ini kemungkinan masih bisa berubah mengingat pandemi Covid-19 yang belum berakhir" (wawancara 29 September 2022).

Pada setiap perangkat daerah, dilakukan *refocusing* dengan mengurangi belanja modal, pembangunan gedung atau konstruksi, serta kegiatan fisik. Pengurangan anggaran mencapai 50% dari alokasi sebelumnya. Dalam contoh, Dinas Pendidikan mengalami pengurangan anggaran sebesar Rp. 20.761.551.991,50 dan Dinas Pekerjaan Umum serta Penataan Ruang, Perumahan, dan Kawasan Pemukiman mengalami pengurangan sebesar Rp. 212.866.172.875,06. Seluruh unit kerja lainnya juga mengalami pemangkasan anggaran.

3. Evaluasi Dampak Pandemi

Berdasarkan hasil penelusuran, Covid-19 di Kota Malang telah memberikan berbagai dampak bagi Kota Malang, antara lain dampak sosial dan budaya, perubahan sistem pendidikan dengan diterapkannya pembelajaran daring, dan dampak terhadap kesehatan mental. Namun demikian, Kota Malang juga telah melakukan berbagai langkah untuk menangani dampak Covid-19, antara lain pengalokasian anggaran untuk penanganan Covid-19, program vaksinasi, dukungan terhadap UMKM, dan langkah strategis pelaksanaan anggaran pasca pandemi. Kota Malang juga menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang mengesankan pada tahun 2022, dengan tingkat pertumbuhan sebesar 6,32%. Secara keseluruhan, Covid-19 telah memberikan dampak yang signifikan terhadap berbagai aspek kehidupan di Kota Malang, namun pemerintah Kota Malang telah mengambil langkah-langkah untuk menangani situasi ini dan mendukung masyarakat.

Covid-19 merebak dengan cepat dan masif. Pandemi Covid-19 telah memiliki dampak negatif yang signifikan terhadap kesehatan mental bagi warga Kota Malang. Kondisi tersebut menekankan perlunya dukungan kesehatan mental yang komprehensif dan intervensi untuk mengatasi konsekuensi kesehatan, psikologis, dan ekonomi dari pandemi. Penyebaran Covid-19 telah menyebabkan masalah global. Dampak tersebut juga dirasakan oleh warga Kota Malang. Covid-19 telah menyebabkan warga Kota Malang mengalami penurunan tajam dalam kegiatan ekonomi. Dengan kondisi yang seperti itu maka penting bagi Pemerintah Kota Malang untuk menyusun intervensi kebijakan yang tepat waktu dan efektif untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pemulihan.

Dampak lainnya adalah kondisi Kesehatan Warga Kota Malang. Kapasitas dan kesiapsiagaan sistem perawatan kesehatan untuk menangani masuknya kasus Covid-19 menjadi titik kritis yang juga perlu ditangani dengan segera oleh Pemerintah Kota Malang. Pemerintah Daerah perlu membuat kebijakan strategis terkait investasi dalam penyediaan infrastruktur kesehatan, dan bahwa sistem perawatan kesehatan perlu dipersiapkan dengan lebih baik dan tangguh agar secara efektif mampu menanggapi kondisi pandemi di masa depan.

Covid-19 secara keseluruhan telah memperburuk kondisi kesehatan warga Kota Malang dan menciptakan adanya kesenjangan kesehatan. Kesenjangan kesehatan terjadi mengingat Covid-19 menyasar seluruh lapisan ekonomi masyarakat Kota Malang. Dari sini, perlu bagi pemerintah Kota Malang untuk membuat kebijakan intervensi yang ditargetkan untuk mengatasi ketidakadilan penanganan pandemi Covid-19 yang telah menyebabkan peningkatan signifikan dalam masalah kesehatan mental, termasuk kecemasan, depresi, dan stres. Faktor-faktor seperti isolasi sosial dan ketidakpastian ekonomi berkontribusi terhadap efek ini. Intervensi dan sistem pendukung yang efektif sangat penting dan perlu dalam mengatasi dampak kesehatan mental pandemi di Kota Malang.

Infrastruktur dan dukungan penanganan Covid-19 di Kota Malang terdiri dari 13 (tiga belas) Rumah Sakit Rujukan yaitu sebagai berikut:

Tabel 8 Jumlah Rumah Sakit rujukan pasien

No.	Rumah Sakit Rujukan COVID-19	Alamat
1	RS Saiful Anwar	Jl. Jaksa Agung Suprpto No. 2 Malang
2	RSUD Kota Malang	Jl. Rajasa No. 27 Bumiayu, Kedungkandang, Malang
3	RSI Aisyah	Jl. Sulawesi No. 16 Kasin, Klojen, Malang
4	RS Universitas Muhammadiyah Malang	Jl. Raya Tlogomas No. 45 Malang
5	RS Universitas Islam Malang	Jl. MT Haryono Gg. 10, Dinoyo, Lowokwaru, Malang
6	RS Hermina Tangkubanprahu	Jl. Tangkubanprahu No. 31-33, Malang
7	RKZ Panti Waluya	Jl. Nusakambangan 56, Malang
8	RS Lavalette	Jl. W.R Supratman No. 10 Rampal Celaket, Klojen, Malang
9	RS Persada	Jl. Panji Suroso, Kompleks Araya Business Center Kav. 2-4, Blimbing, Malang
10	RS Lapangan Ijen Boulevard	Jl. Simpang Ijen, Oro-oro Dowo, Klojen, Malang
11	RST Dr. Soepraoen	Jl. S. Supriyadi, No. 22 Sukun, Malang
12	RS Universitas Brawijaya	Jl. Soekarno-Hatta, Lowokwaru, Malang
13	RS Panti Nirmala	Jl. Kebalen Wetan No. 2-8, Kotalama, Kedungkandang, Malang

Sumber: Arsip dokumen Dinas Kesehatan Kota Malang, 2022.

Selain rumah sakit rujukan di atas, Pemerintah Kota Malang juga menginisiasi program Kampung Tangguh untuk menunjang efektifitas ragam kebijakan yang telah diterapkan, yang kemudian program tersebut diadopsi oleh pemerintah pusat untuk diterapkan ke daerah-daerah lainnya. Kampung Tangguh menjalankan kebijakan PSBB dan PPKM berskala mikro. Inovasi kebijakan Kampung Tangguh ini menerapkan konsep pentahelix yang dinilai mampu menekan laju persebaran kasus baru di Kota Malang. Terdapat 88 kampung

tanggung yang tersebar di seluruh Kota Malang, (Suryo, 2021).

Selain itu program vaksinasi juga dijalankan dan diwajibkan bagi masyarakat. Untuk mendukung penanganan Covid-19 Pemerintah Kota Malang telah mengalokasikan anggaran untuk penanganan Covid-19. Pada tahun 2022 untuk setiap satuan kerja masih mencakup pendanaan untuk penanganan Covid-19, serta pendanaan untuk program-program dari Kementerian/ Lembaga. Pemerintah Kota Malang juga telah melakukan langkah-langkah strategis untuk melaksanakan anggaran pasca pandemi, antara lain mendukung program dan kegiatan pada sektor terdampak, memperluas akses permodalan bagi UMKM melalui subsidi bunga, dan melanjutkan program perlindungan sosial yang tepat sasaran dan terukur. Pemerintah Kota Malang telah melaksanakan berbagai program dan kebijakan untuk menangani Covid-19, termasuk program vaksinasi, dukungan untuk UMKM, dan alokasi anggaran untuk penanganan Covid-19.

BAB VIII PROSES FORMULASI KEBIJAKAN PENANGANAN PANDEMI



1. Kebijakan Penanganan Pandemi Pemerintah Pusat dan Provinsi

Berdasarkan dokumen dan data digital (yang direkomendasi informan), ditemukan beberapa data pendukung sebagai dasar formulasi kebijakan pemerintah Kota Malang. Diantaranya kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi yang menjadi dasar merumuskan kebijakan penanganan pandemi. Sebagaimana disampaikan oleh Walikota Malang, bahwa:

“Kami hanya mengikuti kebijakan (peraturan) pemerintah pusat sebagai dasar membuat kebijakan penanganan Pandemi (dasar mengeluarkan perwal dan surat edaran),” (wawancara 25 Juli 2021).

Selama penyebaran Covid-19 di Indonesia, pemerintah Indonesia telah mengambil berbagai langkah untuk mengendalikan penyebaran virus, seperti penerapan protokol kesehatan, pembatasan sosial, dan vaksinasi massal. Meskipun demikian, penyebaran virus masih terus berlangsung, dan upaya pencegahan dan pengendalian terus dilakukan untuk melindungi masyarakat dari Covid-19.

Pemerintah menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) untuk membatasi mobilitas masyarakat dan menekan laju penularan virus. Pemerintah membentuk Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (KPC-PEN) untuk mengkoordinasikan upaya penanganan pandemi dan pemulihan ekonomi. Pemerintah juga mengkampanyekan 3M (memakai masker, mencuci tangan, dan menjaga jarak) untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga kesehatan dan mencegah penyebaran virus. Selain itu pemerintah membuat program vaksinasi massal untuk melindungi masyarakat dari Covid-19.

Pemerintah daerah di Indonesia juga mengambil kebijakan strategis dalam menangani pandemi Covid-19. Beberapa pemerintah daerah membentuk satuan tugas Covid-19 di tingkat

daerah, desa, kelurahan, dan kecamatan untuk memantau dan mengendalikan penyebaran virus. Penerapan pembatasan sosial dan protokol kesehatan di tempat-tempat umum seperti pasar dan pusat perbelanjaan. Program vaksinasi massal di tingkat daerah untuk melindungi masyarakat dari Covid-19. Bantuan sosial seperti sembako dan bantuan tunai untuk masyarakat yang terdampak pandemi. Peningkatan kapasitas rumah sakit dan fasilitas kesehatan lainnya untuk menangani pasien Covid-19. Peningkatan pengawasan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran protokol kesehatan. Kebijakan-kebijakan tersebut diambil dengan tujuan untuk melindungi kesehatan masyarakat dan membatasi penyebaran virus di tingkat daerah. Pemerintah daerah terus melakukan evaluasi dan penyesuaian kebijakan sesuai dengan perkembangan situasi pandemi di wilayahnya masing-masing.

Kebijakan-kebijakan tersebut dituangkan dalam sejumlah peraturan, baik itu di tingkat pusat dan daerah. Pemerintah pusat menerbitkan sejumlah aturan seperti Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19), Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7 Tahun 2020 tentang pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden, Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19), Permenkes Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19), Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional, Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/ MENKES/ 413/2020 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), Keputusan Menteri Dalam Negeri

Nomor 440-830 Tahun 2020 Tentang Pedoman Tatanan Normal Baru Produktif dan Aman *Corona Virus Disease* (Covid-19) Bagi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah, Instruksi Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2021 mengenai Penggunaan Dana Desa Tahun 2021 dalam Pelaksanaan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Skala Mikro di Desa, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2022 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3, Level 2, dan Level 1 *Corona Virus Disease* (Covid-19) di Wilayah Jawa dan Bali, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 tahun 2021 Tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19) Di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19), Instruksi Mendagri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat Covid-19 di Wilayah Jawa dan Bali.

Sementara di tingkat provinsi Jawa Timur, pemerintah daerah provinsi mengeluarkan Peraturan Gubernur (PERGUB) Provinsi Jawa Timur Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) di Provinsi Jawa Timur dan Surat Edaran Nomor 736/24068/013.4/2020 Tentang Penerapan Protokol Kesehatan Pada Pelaksanaan Kegiatan Libur Tahun Baru 2021 di Jawa Timur, Keputusan Gubernur Jawa Timur nomor 188/7/KPTS/013/2021 tentang PPKM untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19, Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/ 379 /KPTS/013/2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat *Corona Virus Disease* (Covid-19) Di Jawa Timur, Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/ 148 /KPTS/013/2021 Tentang Perpanjangan Ketiga Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan *Corona Virus Disease*

(Covid-19) di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk pengendalian penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 di Provinsi Jawa Timur, dan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/2/KPTS/013/2022 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3, Level 2, dan Level 1 *Corona Virus Disease* (Covid-19) di Jawa Timur.

2. Proses Formulasi Kebijakan Penanganan Pandemi

Berdasarkan dokumen peraturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kota Malang dalam rangka penanganan pandemi Covid-19 sebagai berikut:

- a. Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Pedoman Pembatasan sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19),
- b. Peraturan Walikota Nomor 19 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penerapan Masyarakat Produktif dan Aman *Corona Virus Disease* (Covid-19),
- c. Peraturan Wali Kota Nomor 26 Tahun 2020 Tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Malang Nomor 19 Tahun 2020 Tentang Pedoman Penerapan Masyarakat Produktif dan Aman Covid-19,
- d. Peraturan Walikota Malang Nomor 30 Tahun 2020 Tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease* (Covid-19),
- e. Keputusan Walikota Malang Nomor: 188.45/135/35.73.112/2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (Covid-19) di Kota Malang, Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) di Kota Malang,
- f. Surat Edaran Nomor 55 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 *Corona Virus*

- Disease* (Covid-19) dan penguatan Posko PPKM Mikro Tingkat RW/RT,
- g. Surat Edaran Nomor 57 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 Corona Virus Disease 2019 dan penguatan Posko PPKM Mikro Tingkat RW/RT,
 - h. Surat Edaran Nomor 58 Tahun 2021 Tentang Penguatan Protokol Kesehatan Dalam Tata Kelola Instansi Pemerintah Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19),
 - i. Surat Edaran Nomor 59 Tahun 2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 3 *Corona Virus Disease* (Covid-19) dan penguatan Posko PPKM Mikro Tingkat RW/RT,

Lahirnya sejumlah kebijakan di Kota Malang seperti yang telah disebutkan di atas tentu melalui proses dan tahapan formulasi. Formulasi kebijakan akan dilakukan apabila definisi masalah dan latar belakang masalah benar-benar telah diketahui, (Howlett et al., 2018). Berdasarkan hasil observasi, wawancara dan kajian terhadap dokumen-dokumen kebijakan, ada tiga hal yang melatar belakangi kebijakan-kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Malang.

- a. Situasi darurat Pandemi Covid-19 yang terjadi secara menyeluruh di Indonesia;
- b. Kebijakan nasional penanganan pandemi yang mengharuskan pemerintah daerah mematuhi dan menindaklanjutinya;
- c. Situasi krisis yang mendesak akibat sebaran dan kasus Covid-19 di Kota Malang.

Praktik kebijakan publik di Indonesia dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (kodifikasi), termasuk kebijakan publik yang dibuat oleh Pemerintah Daerah. Proses pengkodifikasian kebijakan melalui sejumlah tahapan baku yang diatur dalam

peraturan tertentu. Demikian juga dengan Pemerintah Kota Malang dalam penyusunannya tentu melalui sejumlah tahapan. Oleh karena itu dapat diartikan kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau institusi pemerintahan untuk menyelesaikan permasalahan yang spesifik guna mencari solusi terbaik atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan dan kemanfaatannya bagi masyarakat luas. Bentuk dari Kebijakan publik berupa peraturan yang terkodifikasi secara legal dan formal, dapat juga berupa pernyataan aktor pemerintah (pejabat publik) pada masyarakat secara umum. Adapun formulasi kebijakan publik diartikan sebagai suatu aktivitas yang memiliki tujuan merumuskan dan pada tahap tertentu menetapkan suatu kebijakan publik tertentu, (PER/04/M.PAN/4/2007;).

Hasil wawancara dengan Kabag Hukum Pemerintah Kota Malang tentang pedoman khusus dan Standar Operasional Prosedur penyusunan Peraturan Walikota Malang, sebagai berikut;

“Tidak ada SOP khusus untuk penyusunan Perwali, yang ada adalah SOP tentang tupoksi (tugas pokok dan fungsi). Mengenai proses penyusunan Perwali kaitannya dengan Covid-19 hanya berdasarkan petunjuk Bapak Walikota. Itupun kami hanya sebagai salah satu tim dari Satgas Covid-19 yang terdiri dari beberapa instansi dan dikomando langsung oleh Bapak Walikota. Namun demikian dalam prosesnya kami mengikuti alur umum penyusunan Perwali, ada pengajuan (dari dinas atau instansi terkait), lalu kami proses sebagaimana biasanya. Diajukan ke Kemenkumham, melalui Biro Hukum Provinsi, dan seterusnya” (wawancara 25 September 2022).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, Kota Malang tidak memiliki SOP tentang mekanisme penyusunan peraturan daerah. Kota Malang, secara khusus merujuk langsung pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutnya dirubah menjadi Undang-Undang (UU)

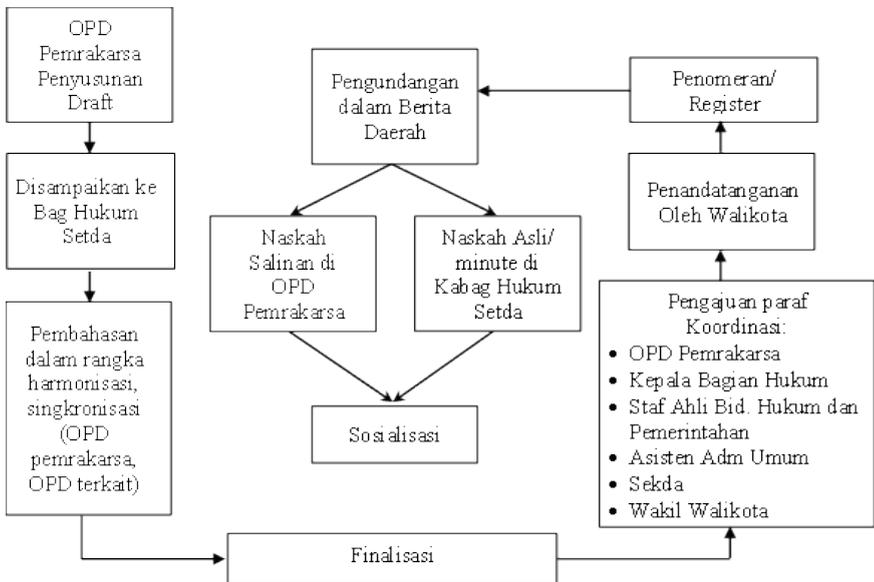
Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Proses penyusunan Perwali dimulai dari Bagian Organisasi pemerintah daerah Kota Malang. Bagian Organisasi menjadi Lembaga pengusul atas nama Kepala Daerah. Dalam wawancara dengan Staf Perundang-undangan pada Bagian Hukum Kota Malang menjelaskan bahwa proses penyusunan Perwali Penanganan Covid-19 disusun oleh Sekretaris Daerah Kota Malang Melalui Bidang Organisasi.

"Leading sector pengajuan Perwali terkait pandemi adalah Sekretaris Daerah melalui Bagian Organisasi. Dari awal rapat penyusunan dipimpin langsung oleh Pak Sekda. Perwali dibuat dalam rangka merespons kondisi pandemi Covid-19 dan menindaklanjuti peraturan dari atas tentang penanganan dan pengendalian Covid-19 di Kota Malang. Karena sifatnya Peraturan Walikota bukan peraturan Daerah, maka dalam prosesnya tidak ada pelibatan unsur masyarakat, ini hak eksekutif, yang diundang saat rapat hanya Dinas Kesehatan, Satpol PP, DPMPTSP, Bagian Organisasi, Bagian Hukum, dan Inspektorat. Bagian Organisasi mengusulkan draft rancangan Peraturan Walikota, lalu masuk ke Bagian Hukum untuk di proses dan diverifikasi, kemudian dibawa ke bagian Biro Hukum Provinsi Jawa Timur untuk di konsultasikan terkait isi dan materi rancangan Peraturan Walikota" (wawancara 25 September 2022).

Berdasarkan wawancara tersebut di atas bahwa *leading sector* adalah Sekretaris Daerah melalui Bagian Organisasi yang menyusun Perwali tentang penanganan Pandemi di Kota Malang. Merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Produk Hukum Daerah, sebagaimana disampaikan dalam hasil wawancara tersebut di atas relatif sesuai dimulai dari OPD pemrakarsa dalam hal ini Bagian Organisasi yang bertanggungjawab

dalam penyusunan draft naskah rancangan peraturan Walikota Malang, selanjutnya melakukan koordinasi dengan Bagian Hukum dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi dengan peraturan pemerintah pusat dan provinsi, kemudian finalisasi, dalam hal ini pengajuan paraf kepada Bagian Hukum, Staf Ahli Bidang Hukum dan Pemerintahan, Asisten Administrasi Umum, kemudian Sekda dan Wakil Walikota, sebelum akhirnya di tandangani oleh Walikota. Lebih jelasnya seperti digambarkan dibawah ini:



Gambar 15 Penyusunan Peraturan Walikota Malang berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2014 Tentang Produk Hukum Daerah.

Dibandingkan dengan tahapan yang diperoleh dari hasil wawancara tidak jauh berbeda dari apa yang dikemukakan oleh (Jordan & Turnpenny, 2015) yang dimulai dari tahapan formulasi kebijakan, yakni; karakterisasi masalah, evaluasi masalah, spesifikasi tujuan, penilaian opsi dan design kebijakan, kemudian legitimasi kebijakan.

3. Situasi dan Karakter Masalah Pandemi

Pengenalan dan situasi dan karakter masalah pandemi Covid-19 di Kota Malang secara umum hampir sama dengan daerah lain di Indonesia. Namun demikian sebaran dan penanganannya berbeda dengan daerah lainnya. Di Kota Malang sebagaimana dijelaskan oleh Kepala Bagian Pemerintahan dalam wawancara pada bulan Juli 2022 mengatakan bahwa;

"Covid itu jelas masalahnya, tiba-tiba dan cepat perkembangannya. Kasus di (Kota) Malang kan setelah (Kota) Surabaya dan Jakarta. Setelah itu, (Kota) Malang wes menjadi pusat penyebaran Covid di Malang Raya (selain Kabupaten Malang dan Kota Batu). (Dari kedua daerah tersebut) warga Kota Malang paling banyak positif, dibanding dua daerah lainnya di Malang Raya. Kami akui, sampai kewalahan, belum lagi anggaran (diawal pandemi belum tersedia) semuanya terjadi cepat dan masif. Kondisi pada waktu itu kalau tidak salah, kami memang tidak ada anggaran. Jika pun ada (anggaran) kami menggunakan pos anggaran Dinas Kesehatan, yang tentu saja sangat tidak cukup". Karena masalahnya sudah global, karakter masalah pandeminya sangat kompleks, yang lebih paham itu Dinas Kesehatan. Tapi itu hanya salah satu unsur yang menangani. Karena Pemkot Malang juga membentuk Satgas yang melibatkan berbagai unsur sesuai dengan instruksi dari pemerintah pusat" (wawancara 30 Juli 2022).

Selanjutnya dari analisis hasil wawancara bahwa Pemerintah Kota Malang mengalami kesulitan untuk merumuskan kebijakan penanganan pandemi;

"Kejadian itu membuat kami kerepotan, menyebar dengan cepat. Sementara (model) penanganan pandemi seperti ini belum pernah kami buat karena sebelumnya tidak seperti itu. Kalaupun ada sifatnya lokal, dan mungkin di daerah lain pernah terjadi, sehingga kami bisa belajar dari sana atau mengadopsi

dari penanganan yang pernah dilakukan. Kami sangat kesulitan, sehingga kami harus menunggu petunjuk dari pusat dan provinsi, seperti apa. Mengingat kejadian ini tidak hanya terjadi di Kota Malang, ini terjadi hampir di seluruh Indonesia. Kami harus hati-hati, satu sisi masalah kemanusiaan tapi disisi lain harus sesuai hukum kan ya, sehingga penanganan mempunyai dasar hukum," (wawancara 30 Juli 2022).

Penjelasan Kepala Bagian Pemerintahan di atas bahwa masalah pandemi diketahui masuk ke Indonesia pertama berdasarkan kasus yang muncul pada tanggal 2 Maret 2020, meskipun ada dugaan bahwa Covid-19 telah masuk ke Indonesia pada waktu sebelumnya, (berdasarkan penelusuran tim detikcom, 2020). Per 22 Agustus 2020, kasus positif Covid-19 di Indonesia mencapai 151.498 orang, jumlah total pasien yang sembuh dan tak lagi terinfeksi Corona ada 105.198 pasien sejak awal pandemi. Total pasien yang meninggal dengan kondisi positif virus Corona ada 6.594 orang. Selain data pasien dan kasus positif Covid-19, pemerintah juga mengumumkan bahwa ada 75.457 orang yang saat ini berstatus suspek terkait penularan virus corona, (Nugraheny, 2020).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kabag Hukum Pemerintah Kota Malang mengatakan;

"Karakteristik masalah pandemi mungkin lebih darurat daripada wabah yang pernah ada di Kota Malang sebelumnya. Wabah Covid seperti di daerah lain sangat beragam. Sehingga proses perumusan kebijakannya juga sangat kompleks, (namun disisi lain) kami dipaksa untuk membuat kebijakan dengan cepat untuk menangani keadaan mendesak tersebut. Sehingga dalam penanganannya juga melibatkan beberapa SKPD (OPD) yang lain dan Bapak Walikota membentuk Satgas khusus yang terdiri dari beberapa instansi," (wawancara 15 Oktober 2021).

Wawancara dengan Bagian Organisasi Pemkot Malang mengatakan;

"Kami sebagai *leading sector* menyusun draft peraturan walikota sebelum di kirim ke Kemenkumham. Kami juga membantu dalam hal koordinasi unit yang menjadi bagian dari satgas covid. (saat pandemi) itu kami hanya menjalankan tugas dan mengikuti aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Meskipun dalam pelaksanaan penegakan kami berpegang pada petunjuk dan aturan yang dikeluarkan oleh Bapak Walikota, seperti Peraturan Walikota tentang penegakan disiplin dan penerapan prokes (yang dimaksud adalah Peraturan Walikota Nomor 30 tahun 2020) (wawancara 21 Januari 2022)."

Seperti yang disampaikan oleh sekretaris satgas Covid-19 Kota Malang;

"Covid-19 pertama kali terjadi di Kota Malang itu sekitar bulan maret tahun 2020. Pada waktu itu mahasiswa Universitas Brawijaya yang terjangkit, kemudian meluas. Kami selaku satgas dalam proses perumusan kebijakan hanya diundang untuk menyusun program dan mengusulkan anggaran yang dibutuhkan (wawancara 17 Januari 2022)."

Memperjelas hasil wawancara di atas bahwa kasus terduga Covid-19 ditemukan pertama di Kota Malang, pasien di rawat di RS Syaiful Anwar pada tanggal 18 Maret 2020. Adapun riwayat keluhan yaitu demam, sesak napas, dan batuk. Selama dua hari dalam perawatan, satu pasien dinyatakan meninggal dunia positif Covid-19. Pada awalnya pasien dirujuk ke rumah sakit tertanggal 12 Maret 2020 kemudian dirawat di dalam ruang isolasi khusus pasien terindikasi Covid-19. Berselang dua hari bertambah menjadi tiga pasien meninggal dunia, salah satu diantaranya positif terpapar virus Covid-19. Sejak saat itu Covid-19 semakin menyebar luas ke seluruh wilayah Kota Malang (Aminudin, 2021b). Untuk itu Kota

Malang pada akhir Maret dan April 2020 ditetapkan menjadi Zona Merah.

Terkonfirmasi awal kemunculan wabah Covid-19 di Kota Malang berdasarkan wawancara bersama staf bagian pelayanan kesehatan rujukan di Dinas Kesehatan Kota Malang, mengatakan;

“(pasien pertama kali) berdasarkan temuan dan rujukan dari RS UB (RS Univ. Brawijaya) yang di rujuk ke RSA (RS Syaiful Anwar). Sejak itulah luas beredar berita bahwa Covid-19 menyebar di Kota Malang. Kami di Dinkes di undang untuk rapat (saat itu) di pimpin oleh Sekda untuk koordinasi pertama kali sekitar bulan Maret 2020, intinya mempelajari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Selanjutnya kami mendapatkan arahan apa yang akan dilakukan selanjutnya. Bahwa untuk Covid-19 ini pertama kali terjadi di Kota Malang, sehingga diharapkan untuk berhati-hati dalam penanganannya. Saat itu diminta untuk koordinasi dengan BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) untuk masalah teknisnya. Karena belum dibentuk Satgas” (wawancara 22 Januari 2022).

Hasil wawancara yang lain dengan salah satu informan dari Dinas Kominfo yang tidak mau disebutkan namanya, yang saat bersamaan berada di sekretariat Satgas (Kantor BPBD Kota Malang) Pemerintah Kota Malang juga mengalami kesulitan untuk membangun kesadaran warga.

“(tingkat) kesadaran masyarakat berbeda-beda (bervariasi) dalam memahami Covid-19, masyarakat memiliki banyak sumber informasi. Masyarakat sepertinya tidak bisa memvalidasi informasi mana yang benar mana yang *hoax*. Sehingga timbul perbedaan persepsi mengenai arah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat dan Pemerintah Kota Malang. Kebijakan-kebijakan tersebut seringkali gagal dipahami oleh masyarakat (mengingat fenomena masalah lokal tidak sama dengan fenomena secara umum di Jawa Timur apalagi secara nasional)

seperti *lockdown*; masing-masing Kelurahan dan bahkan antar RW dan RT terjadi perbedaan dalam memahami *lockdown*. Sehingga terjadi kegaduhan di tengah-tengah masyarakat. Kami sangat kesulitan untuk membangun kesadaran bahwa Covid-19 berbahaya (dalam penyebarannya) apabila tidak taat aturan pemerintah”, (wawancara 17 Januari 2022).

Informasi yang diperoleh dari sekretaris Satgas Covid-19 menyebutkan penanganan harus dilakukan hati-hati dengan memperhatikan kebutuhan lokal dan kepentingan nasional (sesuai arahan Walikota).

“Dinamika yang terjadi di masyarakat menyikapi pandemi menjadi salah satu umpan balik, yang menjadi dasar menyusun kebijakan penanganan memperhatikan lokalitas Kota Malang dan kepentingan Nasional secara keseluruhan, karena masalah Covid-19 adalah masalah nasional. Tinggal kami melihat dampak-dampak yang berskala lokal saja untuk kemudian diselaraskan dengan kepentingan Nasional. Kami (pada akhirnya) yang terjadi di lapangan, aturan pusat kami adopsi, kebutuhan lokal kami akomodir, itu yang menjadi pertimbangan,” (wawancara 17 Januari 2022).

Dari hasil identifikasi terhadap sejumlah dokumen berupa info grafis (diperoleh dari Satgas Covid-19), pemberitaan media massa, dan hasil wawancara terstruktur dengan menggunakan metode analisis klasifikasi, tujuan akhir untuk memperoleh kejelasan struktur masalah (karakter masalah) sebagai dasar dalam proses formulasi kebijakan di Kota Malang dan (dapat dipertimbangkan) sebagai dasar pengambil keputusan untuk memilih pendekatan dalam memutuskan alternatif kebijakan. Diketahui bahwa karakter masalah pandemi Covid-19 di Kota Malang sangat kompleks. Berikut ini tabel struktur dan karakter masalah pandemi;

Tabel 9 Struktur dan karakter masalah pandemi di Kota Malang

No.	Struktur Masalah Pandemi Covid-19	Karakteristik
1	<p>Awal tahun 2020 terkonfirmasi kasus pertama Covid-19 di Indonesia. Kemudian terbit Keppres Nomor 7 tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 pada (13 Maret 2020) dan Keppres Nomor 12 tahun 2020 Tentang Penetapan Bencana Nonalam, pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional terjadi pada 13 April 2020, menjadi dasar Pemerintah Kota Malang melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk mengatasinya. Setelah merebak kasus yang terjadi di Bulan Maret 2020, Pemkot Malang beberapa kali mengeluarkan Peraturan Walikota. Menyimpulkan dari hasil wawancara, ditemukan bahwa belum ada “kesiapan yang jelas” dalam penanganan pandemi di Kota Malang, terlebih pandemi Covid-19 datang tiba-tiba dan meluas, apalagi penanganan fenomena ini tidak ada dalam RPJM Kota Malang.</p>	<p>Belum ditemukan proses formulasi kebijakan yang jelas karena kompleksitas masalah pandemi demikian ekstrim. Hanya mengikuti aturan dan instruksi dari pemerintah pusat.</p>
2	<p>Pada saat jumlah kasus penyebaran semakin meningkat, ditemukan virus corona varian baru, lemahnya koordinasi antar daerah-daerah (yang dimaksud koordinasi dengan satgas Kota Batu dan Kab. Malang), keterbatasan ruang perawatan di Rumah Sakit, meningkatnya kecemasan publik, krisis kepercayaan, sejenak perhatian pada masalah publik terhenti dan di beberapa tempat masyarakat tidak patuh prokes, bahkan tidak percaya adanya Covid-19. Banyaknya jumlah mahasiswa dan pendatang di Kota Malang yang menambah rumitnya persoalan pencegahan dan penanganan penyebaran Covid 19.</p>	<p>Masalah Covid-19 terus berkembang dan Pemkot Malang kesulitan mengendalikan penyebaran akibat keterbatasan sarana prasarana kesehatan yang memadai.</p>

No.	Struktur Masalah Pandemi Covid-19	Karakteristik
3	Dikeluarkannya Perpu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilisasi Sistem Keuangan untuk Penanganan pandemi Covid-19, dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan dan Perpres Nomor 54 tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian APBN tahun Anggaran 2020, mempengaruhi arah kebijakan Pemerintah Kota Malang. Diketahui Pemkot Malang tidak memiliki alokasi anggaran khusus untuk Covid-19. Hanya mengandalkan dana program tidak terduga yang ada di Dinas Kesehatan.	Tidak ada anggaran khusus di Kota Malang. Sehingga awal Covid anggaran hanya mengandalkan dari anggaran Dinas Kesehatan, yaitu anggaran tidak terduga dan dari program yang dapat dialihkan.
4	Fenomena banyaknya Kampus, tempat perbelanjaan dan tempat nongkrong (pedagang kaki lima), arus keluar masuknya orang yang di siang hari mencapai 1,2 juta orang (penduduk asli Kota Malang hanya berkisar 800 ribu orang) menyebabkan kerumunan di banyak tempat, kepanikan akibat <i>lockdown</i> adalah persoalan yang dihadapi dan terjadi di Kota Malang.	Kesulitan pengendalian disebabkan masalah yang kompleks, aktivitas masyarakat cukup tinggi dan kesadaran terhadap proses rendah.
5	Timbul perbedaan persepsi memahami arah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat dan Pemerintah Kota Malang yang gagal dipahami oleh masyarakat (mengingat fenomena masalah lokal tidak sama dengan fenomena secara umum di Kota Malang apalagi secara nasional) seperti <i>lockdown</i> ; masing-masing Kelurahan dan bahkan antar RW dan RT terjadi perbedaan dalam memahami <i>lockdown</i> . Sehingga terjadi kegaduhan di tengah-tengah masyarakat.	Pemahaman masyarakat terhadap kebijakan selama masa pandemi menyebabkan efek umpan "kegaduhan" dan menjadi umpan balik bagi aktor pemerintah, sehingga menjadi penyebab beragam peraturan dikeluarkan.

No.	Struktur Masalah Pandemi Covid-19	Karakteristik
6	Dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Malang dalam mengatasi Covid-19 dapat digolongkan dalam 2 konteks yaitu: pertama, upaya pengendalian penyebaran, dan upaya pengendalian dampak. Upaya dalam pengendalian penyebaran dapat dilihat dari anjuran <i>work from home</i> , <i>physical distancing</i> , isolasi mandiri, penyemprotan disinfektan, selalu cuci tangan, memakai masker saat keluar rumah dan dikerumunan, larangan mudik. Kemudian dalam upaya pengendalian dampak dapat dilihat adanya perubahan struktur anggaran dinas, penyaluran dan pemberian bantuan gratis, belum ada kajian atau hasil evaluasi yang menunjukkan derajat keberhasilan yang signifikan.	Upaya pencarian solusi yang ada tidak didasarkan pada kajian yang jelas, evaluasi tidak ada (hanya evaluasi penggunaan anggaran) oleh inspektorat, itupun tidak bisa disebut evaluasi karena yang terjadi adalah pengarahannya laporan keuangan supaya tidak menjadi "temuan".
7	Pemerintah Kota Malang terus mencari solusi yang potensial, salah satunya dengan membentuk Kelurahan Tangguh.	Solusi potensial membentuk Kelurahan Tangguh, melakukan pelatihan pada perwakilan kelurahan untuk menjadi relawan, dalam praktiknya tidak efektif karena relawan tidak memiliki kewenangan, hanya sebatas membantu.

Sumber: karakterisasi masalah, 2020-2021.

4. Koordinasi Perkembangan Masalah Pandemi

Dari hasil gambaran karakteristik Covid-19 di Kota Malang ditemukan sebuah situasi mendesak mengenai masalah publik yang harus segera ditangani. Seperti yang dikemukakan oleh Bagian Hukum Kota Malang;

"Pemerintah Kota Malang sebagai penanggung jawab langsung terhadap penanganan Covid-19 di daerah, kemudian mengadakan rapat bersama instansi terkait yang dipimpin oleh Sekda yang dihadiri oleh Dinas Kesehatan, Dinkominfo, BPBD, Satpol PP, DPMPSTP, Bagian Organisasi, Bagian Hukum, Bagian Pemerintahan dan Inspektorat Kota Malang. Kami membahas perkembangan Covid-19 di Kota Malang bersama Forkopimda" (wawancara 15 Oktober 2021).

Pemerintah Kota Malang melakukan rapat koordinasi akibat meluasnya Covid-19 dan keadaan masyarakat menghadapi situasi yang “tiba-tiba” krisis di Kota Malang. Ada kondisi mendesak yang memerlukan penanganan “segera” dengan membuat sejumlah kebijakan terkait pandemi Covid-19 di Kota Malang. Pemerintah Kota Malang sebagai penanggung jawab langsung terhadap penanganan Covid-19 di daerah, kemudian mengadakan rapat bersama instansi terkait yang dipimpin oleh Sekda yang dihadiri oleh Dinas Kesehatan, Satpol PP, DPMPTSP, Bagian Organisasi, Bagian Hukum, dan Inspektorat Kota Malang. Tujuan Evaluasi masalah dilakukan dalam rangka menyusun tindakan-tindakan, pencegahan dan penanganan penyebaran serta menangani dampak pandemi Covid-19 di Kota Malang.

Hasil wawancara yang lain dengan Kepala Dinas Kesehatan mengatakan bahwa:

“Ketika pandemi Covid-19 Kota Malang sudah *crowded* dengan meningkatnya kasus Covid-19, tingkat penyebaran dan paparannya sangat tinggi serta tingkat kematiannya juga cukup tinggi. Kota Malang menjadi yang tertinggi di wilayah Malang Raya. Kondisi tersebut menjadikan Kota Malang sebagai kota darurat Covid-19. Kami tidak lagi hanya fokus pada penanganannya saja, tetapi juga pada pencegahannya. Maka penting untuk segera dibuat kebijakan.” (wawancara 22 Januari 2022).

Sementara dalam wawancara yang lain Kepala Bagian Organisasi Kota Malang mengatakan bahwa:

“Ketika rapat pertama untuk merespons Covid-19, kami dari bagian organisasi (sekretariat daerah) ditunjuk sebagai *leading sector* penyusunan draft kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Malang. Kami diminta untuk menyusun peraturan mempertimbangkan sejumlah peraturan yang telah ada (peraturan pemerintah pusat dan provinsi)” (wawancara 30 Juli 2022).

Dari hasil evaluasi melalui rapat koordinasi oleh seluruh pemangku kepentingan yang dipimpin langsung oleh Walikota Malang, pemerintah Kota Malang mengeluarkan sejumlah kebijakan berupa Peraturan Walikota Malang, Surat Edaran, pembentukan Satuan Tugas penanganan Covid-19 (Satgas Covid-19), penguatan kapasitas dan kapabilitas fasilitas Kesehatan, serta kebijakan-kebijakan intervensi lainnya dengan tujuan akhir pandemi Covid-19 dapat terkendali dan tuntas sebagaimana tujuan kebijakan yaitu menyelesaikan masalah publik. Dalam prosesnya, untuk memutus mata rantai penyebaran pandemi di Kota Malang. Pemerintah Daerah memberlakukan sejumlah kebijakan pembatasan jarak seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan PPKM Darurat serta PPKM Mikro. Pemerintah Kota Malang telah menerapkan kebijakan PSBB sebagai kebijakan sosial untuk menanggulangi Pandemi di Kota Malang. Kebijakan ini berupa pembatasan kegiatan sosial untuk mencegah penyebaran virus corona.

PPKM Darurat adalah kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia termasuk di Kota Malang untuk menekan penyebaran Covid-19. Kebijakan ini pertama kali diterapkan pada tanggal 3 Juli hingga 20 Juli 2021 di wilayah Jawa dan Bali. PPKM Darurat melibatkan pembatasan aktivitas masyarakat yang lebih ketat daripada yang selama ini sudah berlaku, seperti penutupan pusat perbelanjaan, pembatasan kapasitas pengunjung di pasar tradisional dan supermarket, serta penutupan tempat ibadah sementara. Selain PPKM Darurat, pemerintah juga menerapkan PPKM Mikro, yang bertujuan untuk mengawasi mobilitas masyarakat ditingkat yang paling bawah.

Dalam perkembangannya, ketika kasus Covid-19 mulai landai dan menurun, pemerintah Kota Malang menyiapkan kebijakan masa transisi menuju kehidupan *New Normal*. Kebijakan tersebut mengikuti kebijakan pemerintah pusat yang disesuaikan dengan perkembangan kasus Covid-19 di Kota Malang. Pada bulan Mei

2020, Pemerintah Kota Malang menyiapkan protokol kesehatan yang dapat menjadi rujukan masyarakat dikehidupan sehari-hari. Adapun empat langkah kebijakan Pemkot Malang pasca PSBB antara lain menyiapkan *the new normal life* atau penyusunan SOP hidup sehat dan protokol Covid-19 pasca PSBB. Pemerintah Kota Malang menyiapkan RSUD sebagai rumah sakit darurat dan rumah isolasi untuk Pasien Dalam Pantauan (PDP) ringan di Jalan Kawi. Untuk memperkuat kebijakan tersebut Pemerintah Kota Malang meningkatkan koordinasi, harmonisasi, dan sinkronisasi kebijakan tentang tatanan normal baru antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah daerah lain, pemangku kepentingan, dan masyarakat.

5. Adopsi Kebijakan (yang telah ada) dalam Proses Formulasi Kebijakan Penanganan Pandemi

Sebagai pertimbangan dalam proses kebijakan berikutnya dapat dilihat dalam poin-poin berikut:

a. Pencegahan dan Pengendalian

Pemerintah Pusat dan Provinsi Jawa Timur telah menerapkan berbagai langkah pencegahan dan pengendalian untuk menekan penyebaran Covid-19, termasuk langkah pembatasan sosial, PPKM, dan pembatasan lainnya;

b. Memperkuat Kapasitas dan Infrastruktur Kesehatan

Pemerintah Kota Malang berupaya memperkuat kapasitas dan infrastruktur layanan kesehatan untuk menangani kasus-kasus Covid-19, termasuk menambah jumlah tempat tidur rumah sakit, tenaga medis, dan peralatan yang diperlukan;

c. Alokasi Anggaran

Pemerintah pusat memberikan arahan penggunaan dan pengalokasian anggaran untuk mendanai berbagai program dan inisiatif penanganan Covid-19, termasuk pendanaan untuk

fasilitas kesehatan, pengadaan vaksin, dan program bantuan sosial.

d. Komunikasi yang jelas dan Konsisten

Simpang siur informasi terjadi, sehingga pemerintah pusat memberikan kewenangan “hanya” kepada Satgas Nasional melalui sekretaris untuk memberikan informasi kepada publik. Sedangkan pemerintah Kota Malang membentuk tim komunikasi khusus untuk menyampaikan informasi dan menyusun laporan terkait penanganan, pencegahan dan perkembangan Covid-19.

e. Tes Covid-19 yang terpercaya

Pemerintah pusat membuat kebijakan tes Covid-19 dan menetapkan batas minimum dan maksimum biaya tes tersebut. Tujuan memastikan bahwa setiap orang dapat memperoleh tes Covid-19 dapat diandalkan dengan cepat dan menerima hasil tes yang akurat dengan kepastian biaya.

f. Penelusuran Kontak

Menindaklanjuti peraturan pemerintah pusat, pemerintah Kota Malang menerapkan penelusuran kontak untuk kasus-kasus positif. Pelacakan kontak adalah komponen penting dalam manajemen dan pencegahan Covid-19 yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang. Dalam hal ini, masih kekurangan informasi mengenai metode pelacakan kontak khusus untuk Covid-19 yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang. Namun, ada kemungkinan bahwa pelacakan kontak dilakukan sebagai bagian dari upaya yang lebih luas untuk memerangi Covid-19, termasuk melalui inisiatif seperti Kampung Tangguh dan program vaksinasi. Pemerintah Kota Malang juga telah meningkatkan kapasitas fasilitas kesehatan dan menambahkan peralatan tes PCR swab untuk memfasilitasi upaya penelusuran kontak.

g. Pengadaan dan Implementasi Vaksin

Pemerintah Kota Malang memprioritaskan pengadaan dan implementasi vaksin Covid-19 untuk mencapai kekebalan kelompok dan mencegah penyebaran virus.

h. Kampung Tangguh

Kampung Tangguh adalah inisiatif yang diinisiasi oleh warga di Kota Malang untuk mengatasi pandemi Covid-19. Pemerintah Kota Malang secara aktif mempromosikan dan memperkuat program Kampung Tangguh untuk memerangi penyebaran virus. Melalui program kampung Tangguh, Kota Malang membangun kolaborasi dengan berbagai pemangku kepentingan, termasuk Polres Kota Malang, Kodim, Kejaksaan, RT/ RW dan organisasi lainnya. Melalui Kampung Tangguh, pemerintah Kota Malang bisa berfokus pada penerapan langkah-langkah pencegahan untuk mengendalikan penyebaran Covid-19. Hal ini termasuk mempromosikan dan menegakkan protokol kesehatan seperti penggunaan masker, menerapkan jaga jarak, dan menjaga kebersihan. Selain itu, Kampung Tangguh dirancang sebagai program pemberdayaan masyarakat. Program ini bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat untuk berperan aktif dalam mencegah penyebaran Covid-19. Hal ini termasuk meningkatkan kesadaran, memberikan edukasi mengenai protokol kesehatan, dan mendorong anggota masyarakat untuk waspada dan bertanggung jawab. Kampung Tangguh memberikan dukungan dan bantuan kepada masyarakat yang terkena dampak pandemi. Hal ini dapat mencakup pendistribusian bantuan, penyediaan akses ke layanan kesehatan, dan memberikan panduan tentang penanganan kasus pandemi. Selain itu Kampung Tangguh juga dirancang sebagai proses adaptasi terhadap pandemi sesuai dengan konteks lokal. Program Kampung Tangguh di Kota Malang disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik masyarakat

setempat. Program ini mempertimbangkan tantangan dan sumber daya unik yang tersedia di setiap kelurahan.

i. Pemulihan Ekonomi

Pemerintah memberikan bantuan dan dukungan kepada individu, bisnis, dan sektor yang terdampak untuk memitigasi dampak sosial-ekonomi dari pandemi dan mendukung pemulihan ekonomi berupa uang. Hal ini berdasarkan Peraturan Walikota No. 9 Tahun 2020 tentang Pemberian Bantuan Dampak Pandemi di Kota Malang.

Adopsi kebijakan pemerintah Kota Malang untuk penanganan pandemi meliputi pengadaan dan implementasi vaksin, tindakan pencegahan dan pengendalian, penguatan kapasitas layanan kesehatan, mendukung pemulihan ekonomi, alokasi anggaran, komunikasi yang jelas dan konsisten, tes Covid-19 yang gratis dan dapat diandalkan, dan pelacakan kontak. Setiap opsi atau pilihan kebijakan akan selalu mendapatkan respon dari masyarakat yang terkena dampak langsung dari kebijakan. Dalam penanganan pandemi juga tidak terlepas dari respon, baik respon negatif maupun positif. Oleh karena itu setiap opsi kebijakan harus memperhatikan dampaknya. Pemerintah Kota Malang juga memperhatikan hal tersebut, seperti yang dikemukakan oleh Sekretaris Satgas Covid-19; "Tiap kebijakan yang kami laksanakan ada suka dukanya. Terutama masalah kedisiplinan dalam menerapkan protokol kesehatan. Setiap rapat hanya membahas langkah-langkah yang harus dilakukan dan memperhatikan apa yang diinstruksikan oleh Bapak Walikota," (17 Januari 2022).

Ketika ditanyakan apakah ada evaluasi atau alternatif kebijakan apabila ada kebijakan yang dianggap tidak efektif. Ia mengatakan; "Setiap rapat tidak ada evaluasi karena pandemi ini semua kebijakan dari pemerintah pusat, paling juga memperhatikan kebijakan atau instruksi dari pemerintah provinsi. Adapun setiap

rapat yang dibahas hanya masalah anggaran, usulan anggaran, penggunaan anggaran dan teknis laporannya. Arahan dari inspektorat dalam penyusunan laporan agar tidak menyimpang dan menjadi temuan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan)” (17 Januari 2022).

Adopsi kebijakan untuk merumuskan kebijakan penting sebagai simplifikasi dari bangun konsep apa yang akan diputuskan. Namun demikian mengenai adopsi untuk design kebijakan penanganan pandemi tidak ada design khusus, mengingat ketika ada kebijakan dari Pemerintah Pusat, maka akan didisposisi ke Bagian Hukum dan ditindaklanjuti oleh Bagian Organisasi untuk menyusun Rancangan Peraturan Walikota (Raperwal). Seperti yang disampaikan oleh staf Bagian Hukum yang membantu memberikan informasi dan dokumen, mengatakan bahwa;

“Setiap ada kebijakan pemerintah pusat, seperti instruksi menteri dalam negeri, bagian organisasi menyusun draft (yang dimaksud adalah Raperwal), setelah draft tersusun maka dikirim kembali ke bagian hukum untuk dicermati pasal-pasal dan secara umum redaksi dari draft tersebut. Kemudian akan dikirim ke Kumham (Kementerian Hukum dan HAM), kemudian masuk ke Biro Hukum Pemprov Jatim, sebelum kami terima kembali untuk diperbaiki. Perbaikan biasanya dalam bentuk catatan apa saja yang menjadi poin penting untuk direvisi. Mengenai waktu dari mulai pengiriman (dari pemkot Malang) ke Kumham (kementerian Hukum dan HAM) setelah naskah dianggap cukup, tapi balasan dari Kumham tidak pasti, bisa cepat, bisa juga lama. Tapi karena menyangkut pandemi tidak sampai 1 bulan, kemudian ke Biro Hukum Pemprov Jatim. Kemudian naskah yang sudah direvisi, masuk kembali ke Bapak Sekda, untuk selanjutnya di sahkan”, (wawancara 25 September 2022).

Dalam wawancara yang lain dengan Kepala Bagian pemerintahan, menyatakan bahwa:

“Kami hanya menjalankan aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Tentu di Pemkot Malang, aturan itu kemudian dijadikan dasar untuk membuat Peraturan Walikota yang isinya memperjelas penanganan Pandemi Covid-19 khusus di Kota Malang. Selain itu juga Bapak Walikota mengeluarkan Surat Keputusan Walikota” (wawancara 30 Juli 2022).

Demikian juga yang disampaikan oleh Kabag Hukum Pemerintahan Kota Malang:

“Saya sebagai bagian hukum hanya menjalankan perintah dari Bapak Walikota. Seingat saya dalam penanganan pandemi kami membuat beberapa peraturan (peraturan yang dimaksud adalah Perwali No. 19, No. 26 dan No. 30) semuanya dibuat pada tahun 2020. Kami hanya menyesuaikan saja dengan kebutuhan dan kemampuan Pemkot Malang” (wawancara 15 Oktober 2021).

Wawancara dengan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Pemkot Malang:

Pandemi Covid-19 itu kami hanya menjalankan tugas dan mengikuti aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Meskipun dalam pelaksanaan penegakan kami berpegang pada petunjuk dan aturan yang dikeluarkan oleh Bapak Walikota, seperti Peraturan Walikota tentang penegakan disiplin dan penerapan Prokes (yang dimaksud adalah Peraturan Walikota Nomor 30 tahun 2020)” (wawancara 30 Juli 2022).

Hal senada juga ditegaskan oleh Staf bagian pelayanan kesehatan rujukan di Dinas Kesehatan Kota Malang

“Sejak itulah kemudian luas beredar berita bahwa Covid-19 menyebar di Kota Malang. Kami di Dinkes kemudian di undang

untuk rapat dipimpin oleh Bapak Sekda untuk koordinasi pertama kali sekitar bulan Maret 2020, intinya mempelajari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Selanjutnya kami mendapatkan arahan apa yang akan dilakukan selanjutnya” (wawancara 22 Januari 2022).

Pernyataan tersebut juga diperkuat oleh Staf Bagian Hukum Kota Malang;

“Dalam penerbitan Peraturan Walikota dan Surat Keputusan Walikota terkait Covid-19 kami tidak melakukan kajian khusus seperti proses Pembuatan Peraturan Daerah (Perda). Seperti naskah akademik, uji publik (tidak ada naskah akademik, uji publik). Kami hanya mengkaji kebijakan pemerintah pusat, lalu koordinasi dengan dinas terkait (dalam hal Covid-19, yaitu Dinas Kesehatan) disesuaikan dengan arahan Bapak Walikota” (wawancara 25 September 2022).

“Masa pandemi itu benar-benar situasinya tidak menentu, kami tidak memiliki waktu untuk merumuskan kebijakan yang ideal. Namun demikian yang kami lakukan hanya menganut amanah dari peraturan-peraturan dari atas. Undang-Undang, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri” (wawancara 25 September 2022).

Menurut Kepala Bagian Organisasi Pemkot Malang, mengatakan;

“Pada dasarnya Perwali itu hanya menjabarkan aturan yang ada di atasnya dan disesuaikan dengan kondisi Kota Malang. Sehingga tujuan dari dikeluarkannya Perwali sesungguhnya memperjelas, mengkontekstualisasi peraturan yang sudah ada, secara garis besar Perwali yang dibuat oleh Pemerintah Kota Malang sama dengan peraturan-peraturan di atas (pemerintah pusat), misal soal P3M, PSBB, dan lain-lainnya” (wawancara 30 Juli 2022).

Berdasarkan petikan ragam wawancara dari beberapa informan di atas mengatakan bahwa kebijakan pemerintah dalam penanganan pandemi yaitu menindaklanjuti peraturan dan instruksi menteri dalam negeri dan secara umum kebijakan dari "atas" (maksudnya adalah pemerintah pusat) menjadi dasar untuk menyusun draft naskah Peraturan Walikota Malang. Dalam prosesnya Walikota menginstruksikan Sekda, Sekda memberikan disposisi ke Bagian Hukum, kemudian draft Raperwal disusun oleh Bagian Organisasi berkoordinasi dengan Dinkes dan BPBD Kota Malang sebagai *stakeholder*, secara umum berkoordinasi dengan Satgas Covid-19, Kemudian setelah draft raperwal tersebut tersusun akan dikembalikan lagi ke Bagian Hukum untuk selanjutnya akan dikirim ke Kementerian Hukum & Ham, selang beberapa lama (apabila sudah dinyatakan layak, dengan disertakan catatan-catatan perbaikan atau penyesuaian dengan aturan yang sudah ada), maka akan dikirim ke Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dalam prosesnya kurang lebih sama, ada catatan-catatan untuk perbaikan dan penyesuaian dengan kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Proses akhir setelah diperbaiki oleh Bagian Organisasi, maka akan kembali ke Bagian Hukum Kota Malang untuk selanjutnya diterbitkan nomor register (pemberian nomor dan urutan terbitnya) Peraturan Walikota dalam tahun yang berjalan dan masuk ke Sekretariat Daerah (dalam hal ini Sekretaris Daerah) kemudian ditandatangani oleh Walikota. Dengan demikian Peraturan Walikota tersebut dapat diedarkan dan dapat dilihat di website JDIH (Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum) Kota Malang.

Dengan demikian seluruh peraturan pemerintah pusat menjadi dasar untuk merumuskan kebijakan penanganan pandemi di Kota Malang. Secara teknis melakukan kajian dokumen dari peraturan yang ada, kemudian diadopsi menjadi dasar menyusun draft naskah bahan formulasi kebijakan yang dilakukan oleh Bagian Organisasi, dalam tahap ini praktik plagiarisasi terjadi, hal tersebut karena tidak ada naskah akademik dan uji publik. Semua terpusat dan proses

formulasi dilakukan secara teknokratis, *top-down*, dilakukan oleh bidang yang ditunjuk berdasarkan keahliannya, (Islamy, 2004).

6. Legitimasi Formulasi Kebijakan Penanganan Pandemi

Legitimasi kebijakan merupakan rangkaian akhir dari proses formulasi kebijakan. Legitimasi adalah tahap lanjutan setelah formulasi kebijakan yang bertujuan untuk memberikan otorisasi atau kekuasaan pada proses dasar pemerintahan. Proses ini melibatkan sepenuhnya kepercayaan untuk menentukan bentuk kebijakan yang akan diresmikan oleh pemerintah. Legitimasi merupakan tahap akhir dari proses pengambilan keputusan kebijakan, dimana kebijakan yang telah dipilih secara pasti diambil dan disahkan oleh pemerintah. Tujuannya adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pengambilan keputusan pemerintah. Dalam masyarakat yang mengatur tindakan legitimasi melalui kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Proses legitimasi terjadi antara perumusan dan pelaksanaan kebijakan.

Legitimasi kebijakan adalah proses memberikan kekuatan hukum pada keputusan atau tindakan kebijakan melalui pemungutan suara legislatif atau penggunaan wewenang pemerintah. Ini melibatkan keyakinan bahwa aturan, lembaga, atau pemimpin memiliki hak untuk memerintah, dan ini adalah penilaian individu terhadap hierarki antara aturan atau penguasa dengan subjeknya, serta kewajiban yang dimiliki bawahan terhadap aturan atau penguasa tersebut. Perumusan kebijakan terjadi ketika program tindakan publik diusulkan dalam pemerintahan, dan legitimasi kebijakan adalah langkah politik yang memberikan kekuatan hukum pada keputusan melalui pemungutan suara legislatif atau penggunaan wewenang pemerintah. Implementasi kebijakan adalah tahap selanjutnya, di mana aktivitas seperti pengorganisasian, penafsiran, dan pelaksanaan dilakukan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Legitimasi dapat melibatkan persetujuan legislatif, persetujuan eksekutif, konsultasi dengan kelompok-

kelompok kepentingan, dan referendum sebagai mekanisme yang digunakan untuk memberikan kekuatan hukum pada kebijakan.

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang diubah kedua kalinya. Tahapan pembuatan Undang-Undang meliputi penyusunan rancangan Undang-Undang, pembahasan di DPR dan pemerintah, pengesahan, dan formulasi kebijakan. Tidak disebutkan berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk setiap tahapan tersebut karena waktu yang dibutuhkan dapat bervariasi tergantung pada kompleksitas dan urgensi masalah yang dihadapi. Pada proses formulasi kebijakan penanganan pandemi di Kota Malang secara teknis lebih cepat mengingat situasi yang menuntut proses cepat, seperti yang disampaikan oleh staf Bagian Hukum yang membidangi proses pengajuan draf Perwali ke KemenkumHAM;

“Untuk draf Perwali ini kami ajukan ke Kemenkumham, kemudian nanti turun ke Biro Hukum Pemprov Jatim, lalu kembali lagi kepada kami. Dari Kemenkumham dan Biro Hukum Jatim akan ada catatan-catatan perbaikan atau penyelarasan dengan peraturan yang ada. Kemudian akan diperbaiki lagi oleh Bagian Organisasi. Kami (Bagian Hukum) hanya bertugas untuk memverifikasi draf tersebut. Apabila sudah dilakukan perbaikan, maka naskah tersebut siap untuk diterbitkan. Setelah di tandatangani oleh Bapak Walikota, maka resmi menjadi Peraturan Walikota lengkap dengan nomor dan registernya, dapat dilihat di JDIH (website Jaringan Data dan Informasi Hukum yang dikelola oleh Pemerintah Kota Malang)” (wawancara 25 September 2022).

Mengenai waktu (lamanya proses pengiriman draf/ naskah Perwali) dari pengiriman sampai mendapatkan respon dari Kemenkumham dan Biro Hukum Pemprov Jatim, Fatima dan Ifada sepakat tidak ada kepastian waktu. Sangat bergantung dari Kemenkumham dan Biro Hukum Jatim. Seperti dalam pernyataan saat wawancara sebagai berikut;

"Mengenai waktu berapa lama mendapatkan respon dari Kemenkumham, kami benar-benar tidak bisa memastikan, (saat didesak kira-kira berapa lama dalam proses yang pernah dilakukan), Mereka mengatakan; kami benar-benar tidak bisa memberikan kepastian. Kurang lebih 1 bulan itu paling cepat. Selama pandemi kemarin seingat saya cepat, mungkin karena Covid-19 itu menjadi masalah masyarakat yang serius. Sehingga mungkin menjadi prioritas, dalam kondisi normal biasanya lama sekali" (wawancara 25 September 2022).

Petikan wawancara tersebut di atas menggambarkan bahwa proses penerbitan Peraturan Walikota sebagai pedoman dalam penanganan pandemi, pertama rancangan atau draft dibuat oleh Bagian Organisasi, kemudian masuk ke Bagian Hukum untuk diverifikasi, kemudian dikirim ke Kemenkum HAM, lalu turun ke Biro Hukum Pemerintah Provinsi Jawa Timur, kemudian akan dilakukan perbaikan kembali oleh Bagian Organisasi Pemkot Malang untuk selanjutnya masuk ke Sekretaris Daerah, sebelum akhirnya ditandatangani oleh Walikota.

Proses tersebut selaras dengan Perda Kota Malang No. 6 tahun 2019 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pada Bab I Ketentuan Umum dijelaskan bahwa Rancangan Peraturan Walikota (Raperwal) termasuk dalam jenis Peraturan Daerah yang murni dikeluarkan oleh Walikota sebagai hak eksekutif. Artinya untuk menyusun Raperwal sampai menjadi Peraturan Walikota yang berlaku, tidak ada keterlibatan dari DPRD sebagaimana lazimnya proses penyusunan dan penerbitan Peraturan Daerah (Perda).

Selanjutnya pada Bab II tentang Asas Pembentukan Produk Hukum harus ada kejelasan rumusan. Pada bab III tentang Produk Hukum Daerah dijelaskan bahwa Peraturan Walikota adalah termasuk salah satu produk hukum daerah yang terdapat dalam Pasal 4 ayat 2 berbunyi; Produk Hukum Daerah berbentuk Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf a, terdiri dari:

- a. Peraturan Daerah (Perda)
- b. Peraturan Walikota
- c. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dengan demikian bahwa Peraturan Walikota adalah termasuk salah satu produk hukum daerah dan merupakan hak eksekutif. Dalam sebuah wawancara dengan salah satu Anggota Dewan dari Fraksi Golkar Kota Malang dan turut dibenarkan oleh Seorang anggota dari Fraksi PDIP ketika ditanya tentang proses pembentukan Peraturan Walikota menyatakan bahwa;

“Perwali itu adalah hak eksekutif. Pada proses perumusan dan seterusnya tidak melibatkan anggota dewan sama sekali. Termasuk tahapan perumusannya berbeda dengan Perda (Peraturan Daerah), tahapan pengesahannya juga berbeda” (wawancara 15 Januari 2022).

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas bahwa Peraturan Walikota adalah hak eksekutif dalam hal tersebut kebijakan ini diinisiasi Walikota dan tidak ada keterlibatan DPRD, pengesahanpun hanya ditandatangani oleh Walikota. Berbeda dengan proses penyusunan Peraturan Daerah yang harus dibahas bersama DPRD dan ada keterlibatan masyarakat melalui uji publik, pengesahan ditandatangani Walikota bersama Ketua DPRD.

“Perwali itu biasanya peraturan yang bersifat teknis. Peraturan yang dibuat untuk menjelaskan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerlukan pengaturan lebih detail, seperti mekanisme, SOP, dan lain-lain” (wawancara 15 Januari 2022).

Perbedaan yang dimaksud bahwa Perwali tidak memerlukan naskah akademik (yang proses penyusunannya biasanya melibatkan akademisi), tidak ada uji publik. Perwali itu juga merupakan peraturan yang bersifat teknis, yang menjelaskan peraturan di atasnya. Disusunnya Perwali juga memperhatikan Pasal 14 ayat 2 secara singkat berbunyi; (dibentuknya Perwali, dalam rangka) mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, bencana alam, atau perintah (*top-down*) berdasar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian jelas bahwa Peraturan Walikota dirumuskan dalam rangka penanganan pandemi merupakan "perintah" dari perundang-undangan, peraturan pemerintah, menteri dan gubernur dan mempertimbangkan situasi yang terjadi di daerah, diterbitkan untuk mengatasi keadaan luar biasa.

Peran Birokrasi dalam Proses Formulasi Kebijakan

Birokrasi memainkan peran penting dalam perumusan kebijakan sampai pada tahap implementasi kebijakan dan evaluasinya. Dalam perumusan kebijakan, birokrasi membuat tujuan kebijakan menjadi transparan bagi warga masyarakat dan mendorong mereka untuk mematuhi kebijakan, yang memperlancar tugas implementasi kebijakan. Birokrasi juga terlibat dalam proses penerapan kebijakan umum pada kasus-kasus tertentu untuk memberlakukan undang-undang atau aturan, atau menerapkan kebijakan umum pada kasus-kasus tertentu, yang dikenal dengan istilah implementasi kebijakan. Birokrat memiliki kekuasaan langsung ketika mengimplementasikan kebijakan karena kompleksitas pemerintahan dan administrasi modern, dan mereka diberikan hak untuk melakukan diskresi dalam pelaksanaan kebijakan (Nugroho, 2011).

Selain itu, birokrasi terlibat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan, dan telah melalui banyak reformasi untuk mengambil peran yang lebih aktif dalam pembuatan kebijakan. Singkatnya, birokrasi memiliki peran penting dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan, membuat tujuan kebijakan menjadi

transparan bagi warga negara, dan menjalankan keleluasaan dalam pelaksanaan kebijakan.

Birokrasi pada masa kolonial dimanfaatkan sebagai instrumen kekuasaan untuk mempertahankan legitimasi diwilayah kekuasaan. Pada awal kemerdekaan tidak jauh berbeda dari kepentingan mendapatkan dan mempertahankan legitimasi. Karena birokrasi tidak bisa dilepaskan dari sistem politik dan merupakan *political setting* dari perilaku birokrasi publik, (Alamsyah, 2003). Hal tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 1 tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional di Daerah yang menjelaskan wewenang Pemerintah Daerah serta hal-hal yang menjadi esensi keberadaan birokrasi. Di kemudian hari seiring dengan semangat reformasi peran dan fungsi birokrasi lebih nampak dan lebih detail seiring dengan ragam perubahan yang terjadi. Satu hal yang jelas bahwa muatan dalam peraturan-peraturan dan perundang-undangan yang dibuat mewakili semangat jaman, dinamika dan pemikiran situasional yang melingkupinya, terlepas dari konfigurasi politik yang melatarbelakangi penataan birokrasi dalam praktiknya.

Goodnow dalam bukunya *Politic and Administration* mencoba memberikan batasan yang jelas antara birokrasi dan politik, meskipun keduanya berbeda namun sulit untuk dipisahkan. Dalam paradigma dikotomi politik administrasi, Goodnow mencoba menguraikan perbedaan antara birokrasi dan politik, memberikan garis batas yang jelas. Namun dalam pemerintahan modern seperti saat ini garis batas yang dibayangkan oleh Goodnow menjadi kabur. Antara pejabat politik dan pejabat birokrasi, antara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan tidak membentuk garis demarkasi yang jelas, justru relasi yang terbangun antara politik dan administrasi menjadi semakin dinamis. Ia kemudian membentuk fungsi-fungsi birokrasi yang berpengaruh kuat pada arena politik, (Dwijayanti, 2021).

Pendapat berbeda yang menolak dikotomi politik dan administrasi adalah kajian yang dilakukan oleh Heywood sejak tahun 1997, mengemukakan bahwa kajian politik birokrasi adalah

perspektif yang menjelaskan peran birokrasi dan administrasi secara luas (dalam praktiknya ditemukan pada saat proses perumusan kebijakan publik), sekaligus menolak pandangan dikotomi politik dan administrasi. Kajian Heywood ini berakar pada paradigma politik birokrasi dalam pandangan Graham Allison yang dipopulerkan oleh Frederickson dalam bukunya berjudul *The Public Administration; Theory Primer* (Frederickson et al., 2018).

Argumentasi Allison (Daniarsyah, 2015) mengenai politik birokrasi, yang ia bangun melalui empat proposisi kunci, yakni: pertama; pemerintah atau eksekutif terdiri atas sejumlah organisasi dan individu yang divergen memiliki tujuan serta agenda masing-masing, kedua; tidak ada aktor pemerintah yang dominan dan mampu bertindak sendiri atau dapat bertindak unilateral, ketiga; keputusan final adalah hasil produk politik atau *political resultant* atau hasil *bergaining* dan kompromi dari proses politik, dan keempat; terdapat perbedaan antara pembuatan kebijakan dan pelaksanaan atau penerima keputusan. Pemikiran Allison mengabaikan isu-isu prosedural dalam organisasi dengan berpendapat ada dua dimensi organisasi yang menjadi kunci teori politik birokrasi yaitu, yang berhubungan dengan perilaku birokrat serta yang berkaitan dengan struktur kelembagaan dan distribusi kekuasaan.

Dengan demikian paradigma politik birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah (atas kebijakan atau keputusan yang dibuat) merupakan hasil tawar-menawar dan kompromi diantara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah. Dalam arti lain, birokrasi sebagai bagian dari sistem pemerintahan diakui menjadi elemen yang memiliki peran politis dan sekaligus memiliki atribut kekuasaan lengkap. Empat atribut sumber kekuasaan birokrasi yang disebutkan oleh (Peters, 2002) terdiri dari; penguasaan informasi dan keahlian, pengambilan keputusan dan dukungan politik, status sosial yang tinggi, dan kelembagaan yang cenderung stabil karena bersifat permanen.

Relasi birokrasi dengan politik dapat dilihat dari 4 fungsi, yaitu; fungsi administratif, fungsi artikulasi kepentingan publik, fungsi stabilitas politik dan fungsi sebagai penasehat kebijakan, (Heywood, 2013). Dengan berpijak pada pendapat tersebut, dapat dilihat dibawah ini fungsi birokrasi saat pandemi melanda.

1. Fungsi Administratif

Di dalam birokrasi ada struktur pembagian tugas dan fungsi secara hierarkis yang jelas. Di Kota Malang pembagian struktur dapat dilihat terdapat dalam Peraturan Daerah (Perda) No. 5 Tahun 2019 Tentang Pembentukan dan Penyusunan Perangkat Daerah. Berbeda dengan tugas dan fungsi (Tusi) ini tertuang dalam ragam Peraturan Walikota Malang, mulai dari tusi Setda, Inspektorat, Dinas, Badan, sampai UPT (unit pelaksana teknis). Ini menunjukkan bahwa birokrasi secara hierarkis bertugas melaksanakan urusan pemerintahan, dengan pembagian tugas yang jelas. Sementara Walikota dan Wakilnya dipilih melalui kontestasi politik, sehingga dapat disebut sebagai pejabat politik. Atas dasar hal tersebut di atas menjadi benar birokrasi disebut sebagai "pejabat administrator" sementara Walikota dan Wakilnya sebagai eksekutif "pejabat politik", kemudian ia disebut pemerintah. Perbedaan tersebut menyiratkan bahwa secara substansi peran politisi sebagai aktor pembuat kebijakan dan sekaligus penanggung jawab secara politik dan peran birokrat sebagai administrator dalam tahap tertentu sebagai implementor kebijakan. Namun tentu birokrat sebagian besar terlibat secara eksklusif dalam tanggungjawab administratif secara luas, seperti nampak dalam proses kebijakan penanganan pandemi, birokrat mengambil peran sebagai *leading sector* kebijakan sekaligus administrator dari mulai proses formulasi sampai implementasinya.

2. Fungsi Artikulasi Kepentingan Publik

Artikulasi kepentingan publik dapat dimaknai secara hierarkis tugas dan fungsi birokrasi adalah memenuhi kebutuhan (melayani) masyarakat. Namun dalam konteks krisis pandemi birokrat bukan

saja bertugas dan berfungsi melayani, tetapi sebagai pelaksana kebijakan, khususnya mulai proses formulasi kebijakan penanganan pandemi bahwa birokrasi menunjukkan pola mata rantai pengaturan (secara hierarkis) menjalankan fungsi sesuai “petunjuk” pejabat birokrasi di atasnya, namun secara teknis mereka memiliki otoritas permanen sebagai ASN.

Fungsi ini bukan salah satu fungsi formal sebagaimana pandangan Webberian, namun tidak dipungkiri birokrasi sering membantu mengartikulasikan kepentingan publik saat proses formulasi sampai implementasi kebijakan. Karena birokrasi erat hubungannya dengan kelompok kepentingan melalui tugasnya sebagai “pelayan”. Kelompok kepentingan yang terkena dampak pandemi Covid-19 seperti buruh, karyawan swasta, PKL, dan UMKM, dengan kata lain “kelompok klien” yang dilayani oleh birokrasi ini sangat mungkin bergantung kepada peran dan fungsi birokrasi, sejauh kepentingan dan harapannya dapat memberikan jalan keluar terbaik saat pandemi, dianggap sebagai representator kepentingannya, terutama melayani dalam situasi dan kondisi apapun.

3. Fungsi Stabilitas Politik Lokal

Politik lokal di Kota Malang dinamis, terlihat dalam kontestasi terakhir yang diikuti oleh tiga kandidat calon Walikota dan Wakil Walikota, ternyata dua calon diduga terlibat kasus korupsi. Sehingga harus berurusan dengan KPK dan sudah divonis bersalah. Menyisakan satu pasangan dan sekarang sedang memimpin pemerintahan Kota Malang. Tentu secara politik berimbas pada “harmonisasi” kehidupan politik Kota Malang, birokrasi meskipun dituntut profesional turut terpolarisasi secara tidak langsung. Fungsi birokrasi pada situasi seperti itu diperlukan sebagai kelompok profesional untuk stabilitas dan kesinambungan jalannya roda pemerintahan. Terutama dalam situasi tidak menentu saat pandemi melanda. Keberadaan birokrasi dapat memberikan jaminan bahwa

pemerintahan dilaksanakan dengan cara yang tertib dan dapat diandalkan. Pimpinan politik (dalam hal ini Walikota dan Wakilnya) bisa saja berganti, kemampuan dalam memelihara stabilitas politik sangat bergantung pada status birokrat sebagai Pegawai Negeri Sipil yang permanen. Mengapa birokrasi dapat menjadi stabilisator politik dalam pernyataannya "sementara menteri dan pemerintah datang dan pergi, birokrasi akan selalu ada" (Mavanyisi, 2002). Dalam konteks Kota Malang, Walikota dan Wakilnya bisa saja berganti, tetapi aparatur (ASN) akan selalu ada dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Sifat permanen birokrasi tersebut bukan tanpa resiko (Mavanyisi, 2002), tanpa pengawasan dan akuntabilitas publik yang efektif, birokrasi akan menjelma menjadi oligarki yang menyebabkan terjadinya tindakan KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme).

4. Fungsi Penasehat Kebijakan

Peran utama sebagai ASN dalam pandemi Covid-19 di Kota Malang adalah menyediakan informasi dan terlibat secara langsung dalam proses menyusun kebijakan, terlihat dalam hasil bahwa penyusunan naskah Draft Raperwal yang menjadi leading sektor adalah Bagian Organisasi atas "perintah" Pemimpin Politik Walikota, melalui Sekda, hal tersebut nampak dominan dan signifikan. Dalam peran ini memperjelas *leveling* ASN tingkat atas (yang intensitas komunikasi dengan walikota) dan ASN tingkat menengah (Kabag dan Kasie) yang intensitas komunikasinya tidak begitu sering namun (menangani masalah-masalah administrasi yang lebih rutin). Sekda Kota Malang dalam penanganan pandemi memiliki peran penting memberikan masukan-masukan kebijakan mengingat intensitas komunikasinya lebih rutin dibanding yang lain, kemudian memberikan arahan dan mengumpulkan instansi terkait, kemudian terlibat langsung dalam pengarahan pembuatan draft naskah Perwal. Dengan demikian perannya dalam proses kebijakan bermuara pada dua fungsi yaitu menyediakan informasi sekaligus memberikan alternatif pilihan-pilihan kebijakan yang memungkinkan dipilih bagi

pejabat politik dan meninjau draft naskah kebijakan dalam kaitannya efektivitas dan konsekuensi yang mungkin ditimbulkan. Peran birokrasi dalam politik dikarenakan kaburnya antara fungsi membuat kebijakan (sebagai aktivitas administratif), menawarkan alternatif kebijakan berdasarkan data yang dimiliki dan "memaksakan" pilihan yang ditentukan oleh birokrat pada pejabat politik.

Sederhananya keputusan dibuat berdasarkan informasi yang disediakan birokrat, disusun secara administratif oleh birokrat, implikasinya bahwa konten keputusan terstruktur atas dasar proses rumusan yang dilakukan oleh birokrat. Selain itu, sebagai sumber utama pemberi dan penyedia informasi, birokrat dapat secara efektif mengontrol aliran informasi mana yang harus disampaikan dan mana yang tidak perlu disampaikan. Sehingga sumber utama peran dan kuasa birokrasi adalah keahlian dan pengetahuan khusus yang melekat dalam tugas dan fungsinya sebagai birokrat. Ketika tanggung jawab pemerintah berdampak luas dan menjadi lebih kompleks, politisi (pejabat politik) dapat dipastikan akan sangat bergantung pada birokrasi.

Di dalam pemerintahan setidaknya ada pejabat birokrasi dan pejabat politik, yang keduanya adalah aktor kebijakan dengan tugas dan perannya masing-masing. Pada tahap proses formulasi kebijakan, pemerintah pasti memiliki *hidden interest*, salah satunya adalah kepentingan pemerintah itu sendiri. Pemerintah Kota Malang menjadi aktor penting dalam proses perumusan kebijakan penanganan pandemi "karena tugas pemerintah yang tidak dapat tergantikan adalah membuat kebijakan," (Nugroho, 2014), dalam kondisi tertentu menjadi satu-satunya aktor perumus, implementor dan sekaligus evaluator.

Birokrasi memiliki dampak yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Birokrasi bisa menerapkan kebijakan umum pada kasus-kasus tertentu. Birokrasi bertanggung jawab untuk menerapkan kebijakan umum pada kasus-kasus tertentu untuk memberlakukan undang-undang atau peraturan. Proses ini dikenal

sebagai implementasi kebijakan. Selain itu, birokrasi juga bisa melaksanakan kebijaksanaan dalam pelaksanaan kebijakan. Para birokrat memiliki kekuasaan langsung dalam mengimplementasikan kebijakan karena kompleksitas pemerintahan dan administrasi modern. Mereka diberi hak untuk merumuskan kebijakan dan menjalankan kebijakan.

Jabatan dan aktor dalam penanganan pandemi dapat ditelusuri dan temukan dalam Surat Keputusan Walikota Malang No. 188.45/135/35.73.112/2020 Tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di Kota Malang sebagai berikut:

Tabel 10 Jenis jabatan dan aktor sesuai SK Walikota Malang

No.	Jabatan	Aktor
1.	Ketua	: Walikota Malang
2.	Wakil Ketua I Wakil Ketua II Wakil Ketua III Wakil Ketua IV Wakil Ketua V	: Komandan Kodim 0833 Kota Malang Kepala Kepolisian Resort Kota Malang Kota Kepala Kejaksaan Negeri Kota Malang Ketua DPRD Kota Malang Wakil Walikota Malang
3.	Sekretariat Ketua Wakil Ketua I Wakil Ketua II Anggota	: Sekretaris Daerah Kota Malang (Sekda) : Asisten Perekonomian dan Pembangunan : Kepala Pelaksana BPBD Kota Malang • Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretaris Daerah Kota Malang; • Asisten Administrasi Umum Sekretaris Daerah Kota Malang; • Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Malang; • Kepala Bagian Umum Sekretariat Daerah Kota Malang; • Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Malang; • Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Malang; • Kepala Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Malang; • Kepala Bagian Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Sekretariat Daerah Kota Malang; • Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Malang; dan • Kepala Sub Bagian Protokol Bagian Humas Sekretariat Daerah Kota Malang.

No.	Jabatan	Aktor
4.	Humas	: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Bagian Humas Sekretariat Daerah Kota Malang; • Kepala Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Dinas Kesehatan Kota Malang; • Kepala Bidang Komunikasi dan Informasi Publik Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Malang; • Unsur LSM Kota Malang; dan • Unsur Persatuan Wartawan Indonesia Kota Malang.
5.	Perencanaan, Data, Pakar dan Analisis	: <ul style="list-style-type: none"> • Unsur Akademisi; • Unsur TNI; • Unsur Badan Intelijen Negara di Daerah (Binda); dan • Kepala Subbagian Program Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Malang;
6.	Operasi	: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Bidang Pelayanan Kesehatan Kota Malang; dan • Perwira Seksi Operasi Kodim 0833 Kota Malang
7.	Pencegahan	: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Kesehatan Kota Malang; • Kepala Dinas Perhubungan Kota Malang; • Kepala Kantor Urusan Agama Kota Malang; • Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Malang; • Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Malang; • Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang; • Kepala Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Malang; • Kepala Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kota Malang; • Kepala Bidang Kewaspadaan Nasional dan Penanganan Konflik Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Malang; • Kepala Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Malang; • Kepala Seksi Surveilans dan Imunisasi Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Dinas Kesehatan Kota Malang; • Camat se-Kota Malang; • Lurah se-Kota Malang; dan • Pengurus Tempat Ibadah Kota Malang.

No.	Jabatan	Aktor
8.	Penanganan	: <ul style="list-style-type: none"> • Direktur RSUD Kota Malang • Kepala Puskesmas se-Kota Malang • Kepala Bidang Lalu Lintas Dinas Perhubungan Kota Malang; • Ketua Ikatan Dokter Indonesia Kota Malang; • Unsur TNI; dan • Unsur Polri.
9.	Pemulihan dan Layanan Dasar	: <ul style="list-style-type: none"> • Kabid Rehabilitasi dan Perlindungan Jaminan Sosial Dinas Sosial P3AP2KB Kota Malang; • Direktur Perusahaan Daerah Kota Malang; • Unsur TNI; • Unsur Polri; • Unsur Bank Jatim; dan • Ketua PMI Kota Malang.
10.	Pengamanan dan Gakum	: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Malang; • Unsur TNI; dan • Unsur Polri.
11.	Logistik	: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Bidang Kedaruratan dan Logistik BPBD Kota Malang; dan • Kasi Logistik Penanggulangan Bencana BPBD Kota Malang.
12.	Penyiapan potensi Sumber Daya Daerah	: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang • Unsur TNI; • Unsur Polri; dan • Dinas Sosial P3AP2KB Kota Malang.
13.	Penyiapan dan Penggunaan Alkes	: <ul style="list-style-type: none"> • Kabid Sumberdaya Manusia, Kefarmasian dan Alat Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Malang; • Unsur TNI; dan • Unsur Polri.
14.	Keuangan, Akuntabilitas dan Pengawasan	: <ul style="list-style-type: none"> • Kepala Badan Perencanaan, dan Pengembangan Kota Malang; • Inspektorat Daerah Kota Malang; • Kepala Badan Keuangan dan Aset Daerah Kota Malang; dan • Kepala Seksi Intel Kejaksaan Negeri Malang.
15.	Pusat Pengendalian Operasi Penanggulangan Bencana (Pusdalops)	: <ul style="list-style-type: none"> • Unsur BPBD Kota Malang • Unsur Diskominfo Kota Malang • Unsur TNI; dan • Unsur Polri.

Sumber: Dokumen Arsip Bagian Hukum Pemerintah Kota Malang, (2021).

Dari penjelasan dan uraian tugas tersebut di atas kemudian menjadi dasar menelusuri peran masing-masing aktor dalam penanganan pandemi, sebagaimana dijelaskan dibawah ini mulai dari peran Walikota Malang sampai dengan Polresta dan Kodim Kota Malang. Meskipun ada keterlibatan aktor atau lembaga lain, namun keterlibatannya tidak ada kaitannya langsung dengan proses formulasi kebijakan tentang pandemi.

Peran Dinas Kesehatan

Dinas Kesehatan (Dinkes) merupakan unsur pelaksana di bidang kesehatan yang berkedudukan dan bertanggungjawab kepada Walikota Malang melalui sekretaris daerah. Berdasarkan tugas dan fungsi yang ada pada Website (<https://dinkes.malangkota.go.id/>), setidaknya Dinas Kesehatan memiliki tugas pokok melaksanakan urusan pemerintah daerah di bidang kesehatan berdasarkan asas otonomi daerah dan menyelenggarakan fungsi merumuskan teknis bidang kesehatan, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan pelayanan umum bidang kesehatan, pembinaan, fasilitasi dan promosi kesehatan, pengendalian penyakit, upaya kesehatan masyarakat, keluarga dan bertanggung jawab dalam sumber daya kesehatan.

Dinas Kesehatan juga merupakan salah satu unsur yang ada dalam struktur Satgas Covid-19 berdasarkan Surat Keputusan No. 188.45/260/35.73.112/2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* Kota Malang. Dalam SK Walikota tentang Satgas Covid-19, Dinkes memiliki peran penting dan hampir disemua bidang tugas dalam SK Walikota tersebut ada unsur dari Dinas Kesehatan. Kajian dokumen berupa SK Walikota tersebut di atas, bagian Humas unsur Dinkes diwakili oleh Kabid Pencegahan dan Pengendalian Penyakit. Pada Bagian Operasi, Kabid Pelayanan Kesehatan menjadi perwakilan unsur Dinkes. Bidang Pencegahan, Kepala Dinas Kesehatan yang menjadi koordinator bidang pencegahan dibantu oleh kepala dinas dan lembaga terkait.

Dan yang terakhir unsur dari Dinkes juga dalam bidang Penyiapan dan Penggunaan Alkes, yang diwakili oleh Kabid Sumber daya Manusia, Kefarmasian dan Alat Kesehatan. Dengan demikian Dinas Kesehatan dapat dikatakan merupakan salah satu lembaga yang terlibat dalam ragam tugas dan fungsi mengacu pada SK Walikota tentang Satgas tersebut. Namun secara umum hasil wawancara dengan salah seorang staf Dinas Kesehatan dapat dilihat dalam hasil wawancara di Bawah ini;

"Kami (dinas kesehatan) menjalankan peran dan fungsi sebagaimana aturan yang ada. Aturan itu misalkan Permenkes No.01 tahun 2020 tentang Pencegahan dan Pengendalian Covid 19 dan Peraturan Gubernur (Bapak bisa lihat sendiri nanti) dan kami juga bagian dari Tim Satgas yang ada SK-nya dari Bapak Walikota Malang" (wawancara 22 Januari 2022).

Berdasarkan hasil wawancara di atas tidak banyak informasi yang diperoleh, selain informasi yang bersifat normatif "menjalankan tugas" berdasarkan aturan dan mengacu pada SK Walikota tentang Satgas Covid-19. Namun demikian yang menarik bahwa dalam proses penyusunan Peraturan Walikota, Dinkes seharusnya sebagai pemrakarsa justru hanya menjadi "tamu" undangan untuk dimintai masukan dan rencana anggaran yang diperlukan dalam penanganan pandemi. Selain itu masukan dan saran untuk draf naskah Raperwal yang telah di susun oleh Bagian Organisasi Pemkot Malang juga dimintai pandangan. Sebagaimana hasil wawancara di bawah ini:

"Dalam proses pembuatan Perwali kami hanya dimintai pendapat dan masukan saat rapat. Semua tentang Perwali (penanganan pandemi) itu yang mengerjakan Bagian Organisasi. Dalam rapat kami hanya melaporkan data dan perkembangan situasi Covid-19. Kami juga diminta rancangan anggaran (anggaran yang dimaksud adalah anggaran program pengendalian dan penanganan)" (wawancara 22 Januari 2022).

Namun demikian peran Dinas Kesehatan sebagai salah satu unsur dalam Satgas Covid 19 yang bertugas dan bertanggung jawab dalam hal Pencegahan dan Penanganan dapat tercermin dalam hasil wawancara di bawah ini:

“Kami bertanggung jawab melakukan koordinasi dengan Rumah Sakit-Rumah Sakit serta Puskesmas dalam hal perkembangan dan data pasien. Selain itu kendala apa saja yang menjadi masalah mereka, kami diberi laporan. Kami juga melakukan koordinasi dengan BPBD dan Dinas Kominfo untuk mensosialisasikan perkembangan Covid-19 secara umum (Bapak bisa lihat di Instagram, medsos) Diskominfo, dalam website kami juga ada. Disitu ada flyer situasi pandemi lengkap. Karena kami menyediakan data, mereka (Diskominfo) yang mendesain, menyebarkan data-datanya” (wawancara 22 Januari 2022).

Peran Dinas Kesehatan yang lain adalah dalam hal Vaksinasi dan Menyusun Standar Operasional Prosedur untuk pencegahan dan penanganan sebagaimana dalam hasil wawancara dibawah ini:

“Kami menyelenggarakan Vaksinasi, mengeluarkan aturan (tepatnya SOP) bagi RS dan Puskesmas dalam memberikan layanan. Termasuk memberikan arahan prioritas bagi pasien lansia, ibu hamil dan balita, serta kondisi pasien yang memiliki riwayat penyakit bawaan. Klo tentang penguburan pasien positif itu ada sendiri yang menangani, yaitu BPBD dan Dinas Lingkungan Hidup (DLH) dibantu para relawan” (wawancara 22 Januari 2022).

Selain itu Dinas Kesehatan juga menjalankan fungsi koordinasi dengan BPBD Kota Malang dan Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kota Malang dalam hal penguburan jenazah positif Covid-19. Penguburan jenazah yang meninggal karena Covid-19 secara teknis dilakukan oleh tim BPBD dan DLH, yang juga dibantu oleh para

relawan. Dengan demikian hasil analisis data hasil wawancara peran Dinas Kesehatan sebagai salah satu unsur dalam Satgas Covid-19 setidaknya dapat disimpulkan Dinas Kesehatan menjalankan dua peran dalam penanganan pandemi, yaitu sebagai;

a. Fasilitator

Sebagai fasilitator Dinas Kesehatan berusaha memberikan data dan informasi yang diperlukan oleh Satgas. Kemudian data tersebut diolah dan dirancang sedemikian rupa agar dapat dengan mudah dipahami oleh masyarakat, selanjutnya penyebarluasan dilakukan oleh tim humas satgas (dibawah tanggung jawab Dinskominfo). Selain itu Dinas Kesehatan Kota Malang dalam penanganan pandemi juga berperan sebagai pengarah tugas penanganan penyebaran Covid-19 dengan melakukan koordinasi dan memberikan arahan pada semua rumah sakit di Kota Malang agar bekerjasama dalam memberikan data pasien baik yang ODP (orang dalam pengawasan) maupun PDP (pasien dalam pengawasan), terlebih lagi pasien meninggal positif Covid-19. Selain itu Dinas Kesehatan meminta untuk tidak mempublikasi data diri pasien dan melaporkan secara periodik kepada Dinkes perkembangan pasien yang ditangani. Ini perlu dilakukan agar tidak terjadi simpang siur data, publikasi data hanya boleh dilakukan oleh Dinkes melalui Dinas Komunikasi dan Informatika (dalam struktur satgas Covid-19). Di Kota Malang tugas mempublikasi data seluruh pasien dengan berbagai kategori dilakukan oleh Diskominfo dengan cara membuat grafis dan mempublikasi melalui media sosial, penyebarluasan dilakukan oleh Humas dalam struktur satgas.

b. Dinamisator

Dinas Kesehatan berperan memberikan penyuluhan, penyadaran, pengarahan yang dilakukan secara intensif kepada masyarakat yang positif, terdampak dan yang rentan terjangkit

Covid-19 dengan sosialisasi dan tenaga kesehatan yang di lapangan agar berperan aktif untuk menerapkan protokol kesehatan, segera melapor (jangan takut dengan stigma) sehingga lebih mudah melakukan karantina, melakukan pendataan dan pemetaan daerah rawan penyebaran dan daerah yang memiliki tingkat sebaran yang tinggi.

Peran tersebut di atas diperkuat hasil wawancara dengan tenaga kesehatan di Kelurahan Dinoyo Kota Malang yang enggan menyebut nama, saat wawancara informan berjenis kelamin perempuan ini menyebutkan bahwa Dinas Kesehatan sering melakukan koordinasi dan instruksi melalui Kepala Puskesmas, sebagai berikut;

Seringkali kami diminta melaporkan data pasien dan diminta mendampingi keluarga pasien dan memberikan penguatan secara mental. "pasien yang positif diberikan pemahaman agar secara mental tidak tertekan, panik dan merasa terkucilkan. Selain itu kepada keluarga yang dapat ditemui juga diberikan pemahaman tentang prokes, segera melapor apabila ada gejala jangan takut untuk memeriksakan diri. Selain itu juga dianjurkan untuk melakukan vaksinasi", (wawancara 4 Februari 2022).

Dinas kesehatan melakukan koordinasi dan memberikan arahan pada semua rumah sakit termasuk puskesmas di Kelurahan Dinoyo agar bekerjasama dalam memberikan data pasien baik yang ODP (orang dalam pengawasan) maupun PDP (pasien dalam pengawasan), terlebih lagi pasien meninggal positif Covid-19. Selain itu Dinas Kesehatan meminta untuk melakukan penyadaran kepada keluarga pasien yang positif dan pemulihan mental bagi pasien yang sedang ditangani. Poster mengenai prokes turut serta disebar oleh Dinkes di tempat keramaian, khususnya di rumah sakit-rumah sakit dan puskesmas, termasuk di puskesmas Dinoyo.

Peran Dinas Komunikasi dan Informatika

Sebagaimana tertuang dalam SK Walikota tentang satgas Covid-19 Dinas Komunikasi dan Informatika (Diskominfo) Kota Malang memiliki peran di bidang Humas yang tugas utamanya menjalankan fungsi komunikasi publik, *agenda setting*, strategi komunikasi, media monitoring dan sebagai juru bicara. Dalam hal tersebut dijabat oleh Kabid Komunikasi dan Informasi Publik. Sementara Kepala Diskominfo berada dibidang Pencegahan dengan tugas utamanya melaksanakan upaya pencegahan secara menyeluruh dan terkoordinasi antar instansi.

Hasil wawancara dalam rangka konfirmasi dan mendalami tugas dan fungsi Diskominfo, menjalin komunikasi dengan Kepala Diskominfo Kota Malang.

"Tugas utama kami sebagai salah satu tim satgas Covid 19 namun kami hanya bertugas sebagaimna tugas Humas dan bertanggung jawab dalam media sosial yang dikelola oleh Pemkot Malang. "Medsos (media sosial) sebagai media untuk memberikan informasi kasus aktif dan situasional, ada juga yang sifatnya insidental (sesuai dengan kedaruratannya), misalnya saat penegakan prokes ditemukan kasus positif di daerah tertentu, maka kami akan segera menyebarkan info agar yang dari luar (pendatang) tidak ke lokasi tersebut dan yang di dalam (warga yang berada di area tersebut) untuk melakukan isolasi mandiri. Selain itu saat sidak di kerumunan kami menemukan pelanggaran, maka kami akan memberikan informasi dan himbauan melalui medsos agar tidak terjadi ditempat lain," (wawancara 21 September 2022).

Selanjutnya dijelaskan bahwa yang bertanggung jawab dalam hal media sosial adalah bidang informasi publik dibantu staf seksi komunikasi publik, tetapi admin masing-masing medsos berbeda. Hal tersebut dilakukan supaya lebih efektif dan fokus dalam mengontrol konten yang akan dipublikasikan. Dalam memaksimalkan peran dan

fungsinya, Diskominfo Kota Malang menerapkan strategi komunikasi publik, sebagaimana disampaikan oleh Kepala Diskominfo Kota Malang:

“Informasi yang kami sampaikan sebenarnya tidak selalu berkaitan dengan Covid-19, namun saat ini (situasi pandemi) kami selalu mendapatkan instruksi untuk update informasi dan perkembangan masalah Covid. Dalam menyampaikan informasi kami sebenarnya memiliki strategi dan melihat pesannya tentang apa, kemudian tujuannya untuk apa. Jadi kesesuaian antara informasinya dan tujuannya ini yang kami lihat dulu. Baru kami membuatnya sesederhana mungkin dan singkat agar mudah dipahami oleh masyarakat,” (wawancara 21 September 2022).

Sebagaimana petikan wawancara di atas Diskominfo bertugas bukan untuk menyebarkan informasi tentang Covid-19 saja, namun karena situasi darurat Diskominfo mendapatkan intruksi untuk senantiasa menyediakan informasi seputar Covid-19. Dalam menjalankan tugasnya Diskominfo memiliki strategi. Strategi yang dimaksud menyesuaikan isi pesan dan ditujukan atau *goals* untuk apa. Sehingga kesesuaian antara informasi dan tujuan menjadi dasar menentukan strategi menyampaikan pesannya. Selain itu Diskominfo memiliki tugas penyediaan informasi yang akurat (meskipun sebenarnya Diskominfo memperoleh data dari Dinas lain). Sebagaimana kelanjutan wawancara di bawah ini;

“Kami bertugas menyediakan informasi yang akurat dan tepat waktu kepada masyarakat (tentang perkembangan Covid-19) melalui berbagai saluran, seperti media sosial, situs web, dan fasilitas SMS *blast*. Kami juga mengembangkan aplikasi yang diperlukan oleh pemerintah Kota Malang. Aplikasi-aplikasi ini menyediakan informasi tentang Covid-19 dan membantu masyarakat untuk mengambil langkah-langkah pencegahan. Kami juga bekerja sama dengan berbagai pihak untuk mencegah

penyebaran informasi yang tidak benar terkait Covid-19. Secara garis besar, tugas kami adalah mendukung upaya pemerintah dalam mengendalikan pandemi dengan menyediakan layanan terkait informasi dan teknologi penanganan Covid-19 di Kota Malang” (wawancara 21 September 2022).

Dari gambaran wawancara di atas, Kominfo memainkan peran penting dalam menyebarkan informasi yang akurat terkait Covid-19 kepada masyarakat, yang sangat penting dalam mengendalikan penyebaran virus. Ketersediaan informasi yang tepat diharapkan menjadi dasar tindakan-tindakan masyarakat untuk melindungi diri mereka sendiri dan lingkungannya dari sebaran Covid-19.

Selain itu dalam rangka menggali lebih lanjut peran dan fungsi Diskominfo Kota Malang, bersandar pada strategi komunikasi Komisi Informasi Pusat (KIP) yang membuat akronim SOSTAC dengan kepanjangannya adalah; *situation analysis, objectives, strategy, tactics, action dan control*. KIP menjelaskan pentingnya strategi komunikasi yang dapat dideskripsikan sebagai pendekatan komunikasi kepada publik atau masyarakat sasaran serta terkait isu program dan kebijakan tertentu secara efektif dan efisien.

Dengan demikian tujuan komunikasi publik yang dilakukan oleh Diskominfo Kota Malang adalah untuk memberikan pemahaman, menguatkan pemahaman, serta memotivasi perilaku tertentu dari publik atau kelompok sasaran. Berdasarkan akronim SOSTAC tersebut mencoba mendalami lebih lanjut peran Diskominfo Kota Malang dalam menjalankan fungsinya sebagai Humas dan Bidang Pencegahan Satgas Covid-19 di Kota Malang, sebagaimana tergambarakan dibawah ini:

1. Analisis situasi

Analisis situasi perkembangan Pandemi Covid-19 di Kota Malang menjadi tugas Kominfo, dengan analisis yang tepat diharapkan dapat menjelaskan situasi tersebut kepada masyarakat dengan tepat pula. Untuk memahami situasi yang dihadapi oleh

Diskominfo Kota Malang. Berikut hasil petikan wawancara dengan Kepala Diskominfo Kota Malang.

“Tugas kami adalah mendukung pengendalian Covid-19 di Kota Malang. Kami harus menyediakan informasi seakurat mungkin dan hati-hati, kami bertanggung jawab untuk memberikan informasi sevalid mungkin. Pada saat pandemi Covid-19 terlalu banyak informasi yang tidak verifikasi namun dipercaya oleh publik. Tentu itu menyulitkan bagi pemerintah kota Malang dalam menangani Covid-19. Kami melakukan pemantauan informasi yang meredar dan menganalisisnya,” (wawancara 21 September 2022).

Tersebar nya berita dan informasi yang tidak tepat dan hoaks yang terkait dengan Covid-19 telah menjadi tantangan yang signifikan selama pandemi. Ada beberapa catatan Diskominfo terkait Hoax yang beredar saat pandemi Covid-19 di Kota Malang. Misalnya, tentang metode pengobatan palsu untuk Covid-19, seperti minum pemutih atau minum obat tertentu yang belum terbukti efektif. Beredar juga informasi yang menyebutkan pandemi Covid-19 adalah bagian dari konspirasi jahat global. Catatan lainnya adalah informasi yang salah tentang penularan Covid-19. Informasi lainnya adalah tentang pencegahan, seperti gagasan bahwa memakai masker justru berbahaya atau vaksin tidak efektif.

“Selain itu yang penting kami lakukan adalah bagaimana menanggulangi *hoaks* (disinformasi/ ketidakjelasan) informasi yang berkembang di masyarakat, beredar melalui medsos yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. (Informasi) Seperti menyangkut benar tidaknya Covid-19 (banyak masyarakat masih tidak percaya adanya virus tersebut). Kemudian ada informasi Covid-19 disengaja (disengaja oleh kepentingan global) yang membuat masyarakat takut, lonjakan kasus yang tidak jelas sumber nya, dan isu tidak penting melakukan vaksin karena bisnisnya oknum pemerintah, dan banyak contoh lain. Termasuk

penegakan prokes dilapangan yang “tidak manusiawi” seolah-olah pemerintah dzolim kepada masyarakat” (wawancara 21 September 2022).

Oleh karena itu ketersediaan data yang akurat dan valid Diskominfo tidak dapat bekerja sendiri melainkan melakukan kolaborasi dengan Dinas dan Lembaga lain, terutama dalam hal data dan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan sebelum data dan informasi tersebut disebarkan kepada masyarakat luas. Berikut ini petikan wawancaranya:

“Untuk menyajikan data yang valid dan akurat, Kami bekerja sama dengan Dinkes dan BNPB Daerah Kota Malang karena mereka yang mengetahui data situasi dilapangan. Dinkes tentu yang paling *up-date* datanya karena menjadi koordinator nakes dan rumah sakit-rumah sakit yang menangani pasien covid. Sementara BNPB bersama Satpol PP sering kelapangan dalam rangka menegakkan disiplin Prokes” (wawancara 21 September 2022).

Dari gambaran hasil wawancara di atas Diskominfo Kota Malang melakukan analisis situasi sebelum melakukan tindakan. Analisis situasi yang dimaksud adalah perkembangan situasi dilapangan, perkembangan informasi yang beredar dan bagaimana penegakan prokes dilapangan. Kemudian melakukan kerjasama dengan Dinkes dan BNPB Daerah Kota Malang terutama dalam hal data. Diskominfo mendesain berdasarkan ketersediaan data sebelum menyebarkan informasi. Tantangan yang dihadapi adalah *hoax* atau informasi yang berkembang namun tidak dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Hal tersebut merupakan situasi yang rumit. Diskominfo Kota Malang, telah secara aktif memerangi hoaks Covid-19 untuk mencegah penyebaran informasi yang salah. Diskominfo Kota Malang juga telah melakukan analisis *framing* terhadap konten berita hoaks dengan melakukan validasi

dan koreksi terhadap sejumlah informasi yang beredar. Kemudian melakukan *counter* informasi atas hoax yang beredar sehingga tidak terus meluas.

2. Tujuan

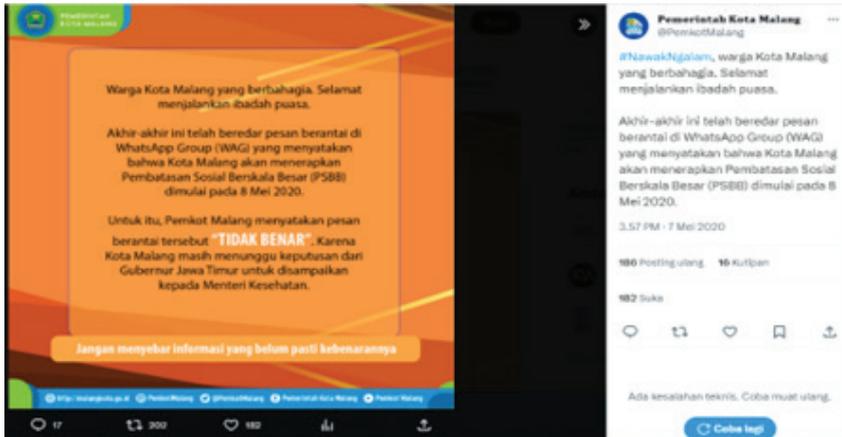
Tujuan atau sasaran Diskominfo Kota Malang dalam penanganan Covid-19 adalah memberikan informasi yang akurat dan tepat waktu kepada masyarakat, mencegah penyebaran informasi yang keliru, dan mendukung upaya pemerintah dalam mengendalikan pandemi. Berikut hasil wawancara dengan Kepala Diskominfo Kota Malang.

“iya tujuannya adalah menyediakan informasi yang benar tentang kebijakan Pemerintah Kota Malang, menyajikan data yang dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan data yang kami peroleh agar masyarakat mendapatkan informasi yang valid dan masyarakat mau mendukung program pemerintah tanpa paksaan dalam rangka menanggulangi pandemi ini. Karena tidak mungkin kita hadapi sendiri tanpa keterlibatan dan kesadaran dari masyarakat” (wawancara 21 September 2022).

Selain bertujuan menyediakan informasi yang benar dan valid supaya tidak menimbulkan kegaduhan ditengah-tengah masyarakat, Diskominfo memiliki tujuan untuk menepis, meluruskan dan menjelaskan informasi dengan dukungan data yang dapat dipertanggungjawabkan tentang jumlah pasien, proses, dan seterusnya. Seperti kutipan wawancara di bawah ini;

“Meng-*counter* (menjawab isu yang tidak benar) hal seperti itu, kami membuat dan menyebarluaskan informasi yang tentunya dapat dipertanggungjawabkan serta sejalan dengan instruksi pemerintah pusat terkait jumlah pasien (positif, ODP dan PDP), protokol kesehatan, pelaksanaan PPKM dan pentingnya vaksin sebagai salah satu pencegahan menyebarnya Covid-19 ini” (wawancara 21 September 2022).

Sebagaimana hasil analisis situasi, maka tujuan dari Diskominfo adalah menepis (meng-*counter*) informasi atau berita yang miring, tidak tepat dan mengarah kepada ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah Kota Malang dalam melakukan penanganan pandemi Covid-19 ini.



Gambar 16 Counter informasi oleh Diskominfo Kota Malang
Sumber: Tangkapan layar pada Media Sosial Twitter @PemkotMalang.

3. Strategi dan Taktik

Strategi komunikasi adalah perencanaan yang efektif dalam penyampaian pesan sehingga mudah dipahami oleh masyarakat dan bisa menerima apa yang telah disampaikan sehingga bisa mengubah sikap atau perilaku seseorang. Sementara taktik adalah langkah-langkah yang diperlukan untuk konten dan pilihan media yang tepat untuk menyampaikan sebuah informasi agar tepat sesuai tujuan untuk periode tertentu. Strategi dan taktik yang dimaksud meliputi *timing* yang tepat, materi konten yang akan disampaikan ke publik, media apa yang tepat digunakan dengan target spesifik dan durasi waktu pelaksanaan aktivitas penyampaian informasi kepada publik.

Ada beberapa media sosial yang dikelola oleh Diskominfo seperti yang disampaikan Kepala Diskominfo Kota Malang dalam petikan wawancara di bawah ini:

“Medsos yang kami kelola ada beberapa diantaranya Instagram, Twitter dan FB. Dalam konten terdapat informasi tentang kebijakan, situasi perkembangan Kota Malang saat Pandemi, informasi rutin berupa perkembangan Covid-19 (kasus aktif) dan informasi yang sifatnya situasional,” (wawancara 21 September 2022).

Untuk media sosial (medsos) terdapat informasi rutin dan situasional yang dirumuskan dan dikeluarkan secara periodik, seperti perkembangan kasus Covid-19. Adapun informasi insidental disampaikan karena peristiwa tidak terduga seperti sidak saat melakukan penindakan dan penegakan Prokes. Untuk akun medsos dikelola oleh bagian komunikasi, admin tiap medsos berbeda-beda namun teknis pengelolaannya sama. Segala isu terkait Covid-19 selalu update di semua akun medsos yang dimiliki oleh Diskominfo. Medsos observasi berupa Instagram dan Twitter meskipun Diskominfo juga mengelola Facebook tetapi tidak dalam rangka mendalami medsosnya, tetapi membatasi cukup pada pembuktian peran Diskominfo dalam pemanfaatan Medsos, sehingga melalui Twitter dan Instagram saja dipandang sudah memadai karena konten yang disampaikan relatif sama.

“Kami juga menyajikan informasi insidental terkait Covid-19, karena peristiwa yang tidak terduga, misalnya kejadian saat melakukan penegakan dan penindakan Prokes di Kafe dan Warung. Kami membentuk tim pengelola dan penanggung jawab, masing-masing akun memiliki penanggung jawab sendiri. Satu platform satu orang Cuma bisa diakses oleh pimpinan struktural (Kadis dan Kabid). Isu terkait Covid dan aktivitas Bapak Walikota selalu kami *Up-date* dalam semua platform media sosial kami,” (wawancara 21 September 2022).



Gambar 17 Kegiatan insidental penindakan di Café dan Warung saat Pandemi
Sumber: Tangkapan Layar pada Media Sosial Twitter @PemkotMalang

4. Melakukan Aksi

Aksi adalah uraian yang menjelaskan aktivitas seseorang, sekelompok orang atau lembaga tertentu. Dalam hal ini aksi adalah kegiatan dan pelaksanaan program yang dilakukan oleh Diskominfo dari waktu ke waktu dalam satu periode tertentu. Aksi Diskominfo meliputi pembuatan desain visual dan menyajikan data dengan grafis. Diskominfo juga mengelola media sosial yang dimiliki oleh Pemkot Malang seperti Instagram, Facebook, Twitter dan melakukan kerjasama dengan media massa seperti: jatim.times.co.id, surabaya.tribunnews.com, jatim.antaranews.com, www.malangtimes.com, radarmalang.jawapos.com. Aksi Diskominfo juga dapat dilihat melalui kanal website <https://malangkota.go.id/>.

Mengenai aksi Diskominfo melakukan wawancara dengan Kepala Diskominfo Kota Malang sebagai berikut:

"Aksi kami (Diskominfo) menyampaikan pesan dalam bentuk gambar (visual/ grafis/ flyer) yang mudah diterima dan dipahami oleh publik (sasaran). Unggahan dengan rancangan yang menarik akan lebih mudah disebarkan dan menyebar ke publik melalui medsos. Selain itu Diskominfo menyampaikan pesan menggunakan banner dan alat peraga yang ditempatkan

di tempat-tempat strategis yang mudah dilihat dan dibaca oleh publik. Tentu harapannya dapat merubah perilaku sesuai dengan yang diharapkan dan dianjurkan oleh pemerintah pusat. Konten yang hendak disampaikan juga memperhatikan waktu dan momentum. Misalkan saat bulan Puasa, Lebaran, liburan Natal dan Tahun Baru. Maka kami membuat konten yang sesuai dengan momentumnya” (wawancara 21 September 2022).

Pada fase awal pandemi Covid 19 Pemerintah Kota Malang menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), Diskominfo sebagai lembaga komunikasi resmi pemerintah Kota Malang gencar menginformasikan kepada masyarakat mengenai kegiatan dan program penanganan pandemi. Diskominfo Kota Malang berusaha menunjukkan kepada masyarakat bahwa Pemerintah Kota Malang serius dalam menangani Covid-19. Selain itu melalui akun twitter yang dimiliki Pemkot Malang yang dikelola oleh Diskominfo, menyampaikan informasi mengenai timeline kebijakan PSBB. Dimulai tahap sosialisasi, tahap himbuan dan teguran, teguran dan penindakan. Pada tangkapan layar tersebut disukai oleh Gubernur Jawa Timur Khofifah Indar Parawansa, disukai oleh 575 orang, dikomentari lebih dari 70 orang dan dibagikan ulang sebanyak 649 kali. Jelasnya dapat dilihat pada tangkapan layar dibawah ini:



Gambar 18 Sosialisasi tahapan PSBB

Sumber: Tangkapan Layar pada Media Sosial Twitter @PemkotMalang

Pada fase PPKM, Diskominfo Kota Malang aktif menginformasikan kebijakan PPKM kepada masyarakat. Pentingnya mematuhi protokol kesehatan dan menjauhi kerumunan merupakan salah satu informasi yang gencar diinformasikan. Pada fase vaksinasi, Diskominfo gencar mengajak masyarakat untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya vaksinasi dalam pencegahan virus Covid-19. Seperti dalam salah satu postingan di Instagram, Diskominfo membagikan testimoni dari masyarakat Kota Malang di berbagai bidang pekerjaan yang telah melaksanakan vaksinasi. Hal tersebut bertujuan agar masyarakat mengetahui bahwa vaksin Covid-19 aman digunakan dan halal.

Pada postingan lainnya, Diskominfo Kota Malang juga membuat testimoni pasien yang sembuh dan selamat dari Virus Covid-19 dengan tujuan menumbuhkan optimisme dalam menghadapi Pandemi Covid-19, seperti pada tangkapan layar di bawah ini:



Gambar 19 Testimoni pasien sembuh.

Sumber: Tangkapan layar pada Media Sosial Twitter @Pemkot Malang.

5. Melakukan Kontrol dan Evaluasi

Diskominfo melakukan kontrol dan evaluasi sekaligus atas apa yang telah dilaksanakan. Dalam kontrol meliputi penilaian terhadap aktivitas menyampaikan informasi serta menyajikan penilaian terhadap aktivitas komunikasi publik dan *feedback* dari masyarakat

terkait informasi yang telah dipublikasikan.

“Semua informasi yang kami publikasi tentu *under control* dan kami secara periodik melakukan evaluasi atas konten dan media penyebarannya. Selain itu kami melihat perubahan perilaku masyarakat (*feedback*) apakah semakin taat prokes dan yang paling penting masyarakat percaya atas apa yang dilakukan pemerintah dalam penanganan Covid-19 ini,” (wawancara 21 September 2022).

Mencerna dari hasil wawancara di atas bahwa semua informasi yang disampaikan tetap dalam control dan pengawasan Diskominfo. Secara periodik respon masyarakat disampaikan kepada satgas Covid-19 karena tujuan utama yang dilakukan oleh Diskominfo adalah meyakinkan masyarakat atas apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam penanganan pandemi ini. Atas kepercayaan masyarakat diharapkan semakin efektif untuk meminimalisir penyebaran dan penanganan Covid-19.

Peran Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Malang

Tugas dan Fungsi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota Malang didasarkan pada Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, kemudian Peraturan Walikota tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah. BPBD Kota Malang memiliki tugas menetapkan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan, penanganan darurat, rehabilitasi, rekonstruksi secara adil dan setara.

Peran BPBD dalam penanganan pandemi didasarkan pada Surat Keputusan No. 188.45/260/35.73.112/2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 Kota Malang, sebagai unsur Pencegahan, Keuangan, Akuntabilitas dan Pengawasan, termasuk bagian Pusdalops (Pusat Pengendalian

Operasi) dalam Struktur Satgas Covid-19.

"Tugas utama kami sebenarnya membantu dalam sosialisasi kebijakan seperti meningkatkan kesadaran masyarakat dalam menjalankan protokol kesehatan, koordinasi dengan dinas-dinas terkait seperti dengan dinas pendidikan agar melaksanakan kegiatan pembelajaran secara daring, termasuk ditempat-tempat kerja utk WFH (*Work From Home*), termasuk disektor industri, pedagang. Dengan dinas kesehatan, humas dan dinas komunikasi dan informatika, kami yang membuat flyer dan menyebarkan melalui website dan medsos" (wawancara 17 Januari 2022).

Tugas tersebut tampaknya tumpang tindih dengan humas dan Diskominfo, termasuk dengan dinas kesehatan. Namun demikian la menjelaskan

"Memang sepertinya tumpang tindih, tapi kondisi waktu itu yang penting mencegah dan menanggulangi penyebaran Covid-19. Sebenarnya yang dinas-dinas tersebut (seperti dinas kesehatan) hanya menyediakan data, kami yang merancang kemudian menyebarkan dibantu Humas. Pokoknya semua pihak bekerjasama untuk melakukan semuanya dengan tujuan yang sama yaitu segera mengatasi Covid-19. Termasuk saya, sekali waktu saya bagian staf BPBD tapi juga sebagai sekretaris satgas" (wawancara 17 Januari 2022).

Dengan demikian BPBD memiliki peran yang signifikan terutama dalam hal teknis dilapangan mengingat BPBD menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana, kemudian Perwal No. 49 tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Malang, termasuk berdasarkan Keputusan Walikota Malang No. 188.45/135/35.73.112/2020 tentang Pembentukan Gugus Tugas

Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* Kota Malang yang menjadi bagian unsur dalam Satgas tersebut, termasuk Sekretaris dari staf BPBD.

Peran Kepolisian Resor Kota

Hasil wawancara bersama Kepala Bagian Humas Polres Kota Malang tanggal 8 Juli 2020 setelah selesai mengisi acara *talkshow* di Radio Mako Swara Cita mengatakan:

“Peran kami secara garis besar tidak terlepas dari tupoksi kepolisian, yaitu Menjaga kekondusivitasan dan ketertiban lingkungan, penegakan hukum pengayoman dan pelayanan. Selama Covid kami sering melakukan penertiban bersama-sama dengan tim yang lain (TNI, Sotpol PP dan perwakilan pemerintah Kota Malang)”. Kami berpatroli, melakukan operasi (yustisi) dan mengontrol kegiatan masyarakat, termasuk kegiatan pemerintah yang beramai-ramai” (wawancara 8 Juli 2020).

Dalam hal ini Polres Kota Malang sebagai salah satu tim Satgas Covid-19 melaksanakan tugasnya dengan berpatroli, operasi yustisi, mengontrol kegiatan masyarakat dan juga (mengontrol kegiatan) pemerintah yang melaksanakan kegiatan secara beramai-ramai (mendatangkan massa atau menghadirkan tamu undangan), supaya selalu tertib menjalankan protokol kesehatan.

Patroli dan operasi yustisi protokol kesehatan yang dilakukan oleh Polres Kota Malang dilakukan di beberapa tempat, seperti: di tempat perbelanjaan/ mall, pasar tradisional, rumah makan, tempat hiburan, acara-acara yang memiliki izin, dan di tempat-tempat lainnya yang berpotensi menimbulkan kerumunan massa. Polres Kota Malang menerapkan beberapa langkah atau tindakan bilamana terjadi kerumunan. Adapun langkah-langkah tersebut adalah:

- d. Memberikan himbauan kepada masyarakat dan pelaku usaha yang mengadakan kegiatan atau menjalankan

- usahanya (dengan izin) yang berpotensi menimbulkan keramaian, maka Polres menghimbau untuk menerapkan protokol kesehatan dan mentaati peraturan yang ada.
- e. Memberikan sanksi berupa tindakan pidana ringan (Tipiring) kepada masyarakat dan pelaku usaha yang melanggar protokol kesehatan dan tidak mengindahkan himbauan yang diberikan oleh pihak Polres Kota Malang.
 - f. Dalam kasus tertentu, apabila telah dilakukan himbauan dan pemberian sanksi masih melakukan pelanggaran, maka Polres Kota Malang bersama tim Satgas Covid-19 melakukan pembubaran kegiatan atau kerumunan dan penutupan lokasi usaha.

Ketika ditanya apakah selama ini pihak Polres Kota Malang diundang dalam proses pembuatan kebijakan seperti proses merumuskan peraturan Walikota Malang kaitannya dengan Covid-19. Berikut petikan jawabannya;

"Yang terpenting bagi kami bahwa setiap warga masyarakat selalu berdisiplin dalam menerapkan protokol kesehatan. Seperti selalu menggunakan masker, menjauhi kerumunan dan hidup sehat. Kami harap apapun yang dilakukan oleh pihak Pemkot Malang adalah demi kebaikan bersama. Mengenai itu (proses formulasi kebijakan) bukan kewenangan kami. Kami hanya diundang beberapa kali dalam rapat koordinasi dan dimintai pendapat serta memberikan evaluasi sebagai masukan bagi tim Covid-19, karena kami juga bagian tim satgas pak" (wawancara 8 Juli 2020).

Pada proses perumusan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Malang pihak Polres tidak terlibat. Hanya diundang dalam rapat koordinasi terkait dengan evaluasi situasi dan kondisi keamanan Kota Malang, penegakan disiplin protokol kesehatan serta memberikan informasi hasil operasi dan patroli yang dilakukan

oleh pihak kepolisian, serta pihak polres terlibat bersama-sama tim Satgas Covid-19 lainnya dalam beberapa operasi.

Lebih lanjut peran Polres Kota Malang dalam penanganan pandemi sebenarnya “terpisah” dengan pemerintah Kota Malang. Terpisah yang dimaksud dalam setiap melakukan operasi yustisi proses, mengontrol kegiatan masyarakat, menjaga keamanan dan memberikan pelayanan, baik ada pandemi atau tidak adalah merupakan tugas kepolisian. Terlebih lagi di masa pandemi tugas-tugas tertentu diberikan langsung (diinstruksikan) oleh institusi Polri. Seperti petikan wawancara dibawah ini:

“Sebenarnya peran kami ini (baik pandemi atau tidak) adalah mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat. Bertanggungjawab dalam hal keamanan Kota Malang. Khusus pandemi ini kami mendapatkan perintah langsung dari atasan yang intinya harus benar-benar kerja untuk menurunkan kasus Covid-19 di Kota Malang yang tergolong besar di Jawa Timur. Instruksinya seperti apa, saya tidak bisa menjelaskan detailnya” (wawancara 8 Juli 2020)

Selain wawancara, juga melihat secara langsung media sosial berupa Instagram (medsos yang paling aktif membagikan kegiatan Polres Kota Malang), yang juga terdapat informasi mengenai kegiatan-kegiatan Polres selama Pandemi Covid-19. Instagram dengan akun @polrestamalangkotaofficial yang telah diikuti 28.898 orang, memposting kegiatan sebanyak 2.861 kiriman dan sebagaimana tangkapan gambar dibawah ini:



Gambar 20 Tangkapan layar kegiatan Polresta Malang selama pandemi.

Pada gambar di atas dari kiri ke kanan mensosialisasikan penggunaan masker yang baik, atas dasar itu juga pada saat melakukan operasi yustisi salah satu yang menjadi sasaran adalah penggunaan masker yang baik dan benar. Selain itu kegiatan sidak di tempat-tempat keramaian yang tampak pada gambar di atas sebelah kanan. Demikian ragam kegiatan Polresta Malang selama pandemi berlangsung.

Peran Komando Distrik Militer (KODIM) 0833 Kota

Peran Kodim 0833 Kota Malang dalam penanganan pandemi tidak jauh berbeda dengan Polres Kota Malang, yaitu menjaga ketertiban dan keamanan. Ikut terlibat dalam operasi-operasi penegakan disiplin yang dilakukan oleh Satgas Covid-19, selain juga ada peran-peran sosial yaitu menjamin ketersediaan logistik, mendistribusikan bantuan-bantuan sosial selama Pandemi dan juga turut terlibat dalam program kampung tangguh.

Tidak banyak informasi yang diperoleh sewaktu melakukan wawancara terlihat sangat hati-hati dalam menyampaikan informasi dan jawaban-jawabannya normatif. Mengingat informan bukan Komandan Kodim sendiri, melainkan Perwira Seksi Personel (Pasipers), sehingga beliau memberikan informasi lebih banyak teknis, bukan hal strategis. Ketika ditanya apa saja peran Kodim dalam penanganan pandemi, Pasipers menjelaskan;

“Siap, kami ikut rapat yang diadakan oleh Walikota, saya ikut mendampingi Komandan. Rapat koordinasi itu lebih banyak mendengarkan arahan Walikota tentang kondisi pandemi. Kami diberikan kesempatan untuk menyampaikan pandangan-pandangan dan masukan” (wawancara 18 November 2022).

Lebih lanjut diskusinya, apa saja peran Kodim selama Pandemi Covid-19, beliau menjelaskan:

“Kami bersinergi dengan unsur lain, terutama Polri dan Pemerintah Kota Malang dalam sosialisasi, memberikan bantuan sosial, edukasi pemulasaran jenazah Covid-19, Kampung Tangguh, melakukan operasi perbatasan (keluar-masuk orang diperbatasan) dan banyak sekali kegiatan yang kami lakukan. Tentu itu (dilakukan) supaya Kota Malang tetap kondusif, aman dan segera keluar dari Zona Merah. Banyak sekali yang kami lakukan, mungkin bisa dilihat di berita peran Kodim karena kami juga kerjasama dengan media setiap kali ada kegiatan, karena saya lupa apa saja kegiatan waktu itu” (wawancara 18 November 2022).

Mengenai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Malang, Pasipers Kodim 0833 memberikan penjelasan sebagai berikut:

“Mengenai itu sebenarnya (mengikuti) kebijakan dari pemerintah pusat. Daerah hanya perlu menyesuaikan dengan keadaan masing-masing. Kota Malang termasuk Zona Merah, sehingga Komandan memerintahkan untuk aktif terlibat dilapangan, bahkan beliau turun langsung ke bawah (yang dimaksud ke Koramil) menginstruksikan Danramil dan Babinsa-Babinsa tak segan-segan menindak apabila ada pelanggaran di lapangan” (wawancara 18 November 2022).

Mengenai kegiatan Komandan Kodim 0833 Kota Malang ke wilayah Koramil Sukun dilakukan karena Sukun termasuk salah satu kecamatan kategori merah. Koramil Sukun dalam pelaksanaan tugasnya memiliki wilayah binaan 11 Kelurahan dengan berbagai prototipe yang berbeda-beda, kemudian yang menonjol adalah kasus konflik di mana kasus konflik yang menonjol ini ada di tiga wilayah, yaitu wilayah gadang ciptomulyo dan yang terakhir adalah wilayah Tanjung, karena kultur wilayahnya sangat padat dan berdampingan dengan objek yang sangat padat kegiatan yaitu di pasar gadang atau mergosono yang dibuat sebagai wilayah merah. Konflik terjadi karena masalah perbedaan zonasi dan penegakan prokes. Sehingga waktu pandemi ketertiban dan keamanan juga menjadi tantangan tersendiri.

Namun demikian informasi yang diperoleh dari Pasipers Kodim 0833 dan dibenarkan oleh sekretaris satgas Covid-19 yang menjelaskan sebagai berikut:

“seingat saya dalam setiap rapat unsur TNI juga diundang karena bagian dari Forkopimda (Forum Komunikasi Pimpinan Daerah). Waktu pandemi setahu saya unsur TNI juga bergabung. Karena rapat waktu itu dilakukan secara daring (*online*). Minta saran dan pandangan, juga himbauan untuk sinergi menjaga ketertiban dan keamanan Kota Malang. Seingat saya setiap ada perubahan kebijakan ada rapat koordinasi dari pemkot Pak Walikota, dari TNI dan Polri dan juga unsur lain” (konfirmasi melalui WA pada tanggal 18 November 2022 dan di balas tanggal 20 November 2022).

Mendalami informasi tersebut, menanyakan apa saja peran dari unsur TNI, memberikan penjelasan;

“waktu itu ikut rapat koordinasi dan dalam penegakan prokes dilapangan selalu melibatkan TNI. Saya juga kurang tahu apa saja kewenangannya, Cuma TNI bagian dari Tim Satgas Covid. Mungkin juga memastikan setiap unsur dibawahnya

(yang dimaksud Koramil) diminta waspada dan ikut menjaga ketertiban dan penegakan prokes di wilayahnya masing-masing. Setahu saya TNI juga mengadakan vaksinasi dan memberikan bantuan kepada masyarakat” (20 November 2022).

Di dalam menjaga stabilitas politik, ketertiban dan keamanan, sinergitas TNI, Polri dan masyarakat sangat dibutuhkan guna mendukung tugas kewilayahan. Kodim 0833 bekerjasama dengan Ormas Keagamaan (NU dan Muhammadiyah) bekerjasama dalam menjaga ketertiban juga membantu dalam hal penegakan protokol kesehatan karena dalam penindakan dan operasi tidak jarang ada “gesekan” atau penolakan karena beberapa daerah di Kecamatan Sukun masyarakatnya tidak menerima kondisi daerahnya mendapat predikat zona merah. Tidak menerima karena dengan zona merah pembatasan aktivitas warga begitu ketat. Sehingga Ormas Keagamaan juga ikut membantu dalam hal mediasi jangan sampai ada keributan yang mengganggu ketertiban.

Formulasi Kebijakan Penanganan Pandemi Inkremental Plagiarisme

Formulasi kebijakan inkremental merupakan suatu paradigma dalam pembuatan keputusan kebijakan publik yang digambarkan dalam situasi tidak ideal dan menyesuaikan terhadap realitas praktis masalah yang dihadapi pemerintah. Situasi tidak ideal misalnya keterbatasan sumberdaya, keterbatasan anggaran dan kedaruratan atau krisis (Crow, et al, 2023). Situasi yang menuntut perubahan kebijakan dengan cepat adalah ciri lain dari inkremental, (Rajagopalan dan Rasheed, 1995). Paradigma ini berakar pada prinsip-prinsip pluralisme, demokrasi, serta pemahaman akan keterbatasan rasionalitas manusia (*bounded rationality*) dalam mengambil keputusan, (Simon, 1957). Model ini mendapatkan penerimaan yang luas di kalangan pembuat kebijakan publik, (Nugroho, 2011), meskipun juga mendapatkan kritik yang tajam,

justru dengan kritik itu inkremental semakin mengukuhkan sebagai sebuah model pengambilan keputusan.

Konsep inkrementalisme dalam perumusan kebijakan dapat ditelusuri kembali ke publikasi artikel Lindblom yang kontroversial dan banyak dikutip pada tahun 1959, *The Science of "Muddling Through"*. Muddling Through kemudian diformalkan oleh Braybrooke dan Lindblom (1963) sebagai teori *disjointed inkrementalism* dan dikembangkan lebih lanjut oleh Lindblom (1965) dalam bukunya, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. Hirschman dan Lindblom (1962) berkontribusi dalam membangun generalisasi teori inkrementalisme dengan mengidentifikasi kesamaan antara kebijakan, kebijakan pembangunan ekonomi, dan pembuatan kebijakan pemerintah secara umum. Bahkan ketika landasan teori inkrementalisme terus berkembang, beberapa studi empiris menemukan bahwa penggunaan model tersebut cukup valid dalam situasi dan proses kebijakan tertentu (Anton, 1966; Wildavsky, 1964; Wildavsky dan Hammond, 1965).

Kebijakan tertentu misalnya dalam pandemi yang terjadi di Kota Malang sebagaimana disampaikan staf pegawai honorer yang tidak berkenan disebut namanya karena menyangkut status kepegawaiannya di Bagian Organisasi sebagai berikut:

"awalnya saya dimintai tolong untuk menyusun draft peraturan tentang PSBB, terus waktu PPKM juga. Saya hanya diberi tahu ikuti peraturan ini ya.. tapi disesuaikan, dirubah seperlunya kan ini untuk Kota Malang (setelah dikonfirmasi lebih lanjut peraturan yang dimaksud adalah peraturan PSBB di Kota Surabaya). Setelah itu saya serahkan ke Bu Ninik (bagian analisis jabatan)" (wawancara 30 Juli 2022).

Sebagaimana informasi tersebut di atas bahwa pegawai honorer diminta untuk menyusun (tepatnya menyalin) peraturan Walikota Surabaya Nomor 16 tahun 2020 yang kemudian menjadi Peraturan

Walikota Malang Nomor 17 tahun 2020. Pada prosesnya pegawai honorer melakukan penyalinan dan nama-nama Kota Surabaya disesuaikan diganti dengan Kota Malang. Selanjutnya diberikan ke pegawai bagian analis jabatan. Selanjutnya informasi tentang proses penyalinan, mengapa proses tersebut dilakukan dan tujuannya apa, pegawai honorer tersebut melanjutkan:

“tujuannya saya tidak tahu hanya disuruh, ya saya kerjakan. Bilangnya segera mas ya karena diperlukan secepatnya untuk dibawa ke rapat. Buat saja dulu nanti kan ada masukan dan arahan, diperbaiki lagi. Di kantor (bagian organisasi) jarang bertemu, hanya melalui online (WA Group) klo nyuruh-nyuruh. Rapat koordinasi juga waktu itu ya online” (wawancara 30 Juli 2022).

Proses penyalinan dan penyusunan draft tidak disebutkan tujuannya hanya diminta untuk dibuat segera karena situasi dan kondisi krisis pandemi baru melanda Kota Malang. Koordinasi lebih banyak dilakukan secara *online* (dalam penelusuran lebih lanjut itu setelah ada peraturan *Work From Home* [WFH]). Sebelum ada aturan WFH kegiatan di kantor Bagian Organisasi berjalan seperti biasa hanya saja sudah ada aturan protokol kesehatan. Peraturan Walikota Surabaya menjadi contoh dalam menyusun draft naskah rancangan Peraturan Walikota Malang tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar pada awal-awal pandemi. Tujuan plagiarisasi tersebut tidak dijelaskan dengan detail, hanya mengikuti arahan. Pada bagian tertentu yang menyebutkan Kota Surabaya diganti menjadi Kota Malang, secara umum relatif sama (lihat 5.1.6.1).

Secara terpisah pada saat wawancara bersama Kepala Bagian Organisasi, ketika ditanya mengapa bagian organisasi yang menyusun naskah rancangan Peraturan Walikota Malang, selama ini yang bahwa penyusunan peraturan atau yang erat kaitannya dengan hukum adalah tugasnya Bagian Hukum. Namun lebih jelasnya berikut petikan wawacaranya:

"karena ini erat kaitannya dengan jabatan, disini (bagian organisasi) ada bagian analis jabatan. peraturan ini nantinya menyangkut bagian-bagian (OPD) yang (akan) diundang membahas masalah pandemi ini. Jadi bagian organisasi ditunjuk oleh pak sekda untuk menyusunnya untuk dibawa ke rapat bersama dinas dan yang diundang nanti (rapat koordinasi awal, saat pandemi ditemukan di kota malang pertama kali)" (wawancara 30 Juli 2022).

Informasi tersebut sekaligus membenarkan apa yang disampaikan oleh staf Bagian Hukum yang menyampaikan hal yang sama bahwa tugas menyusun draft naskah rancangan peraturan walikota yang mengerjakan dan menyusun dari awal adalah bagian organisasi. Alasannya bahwa di dalam rancangan peraturan walikota tersebut nantinya erat dengan tugas dan tanggungjawab OPD lain, mengenai jabatan dan tugasnya. Dalam penelusuran dokumen, ditemukan bahwa yang dimaksud Budi adalah penyusunan Peraturan Walikota tentang Satgas Covid-19 yang memang menjelaskan tugas dan fungsi masing-masing lembaga (OPD lain) dalam penanganan pandemi. Sehingga dari awal Bagian Organisasi yang menyusun semua draft naskah Peraturan Walikota terkait pandemi yang terjadi di Kota Malang.

Formulasi Kebijakan *Crisis-Driven Incremental Policy*

Pandemi dan dampaknya sulit untuk didefinisikan dan diatasi (dalam situasi krisis), akan berbeda apabila dalam situasi normal. *Crisis-Driven Incremental Policy*, yaitu kebijakan inkremental yang digerakkan oleh krisis (Crow, et al., 2023). Kebijakan ini dicirikan dengan adanya kebutuhan organisasi untuk beradaptasi dengan masalah yang berkembang dalam waktu yang hampir seketika selama krisis dan berkembang terus-menerus. Oleh karena itu, krisis mendorong pemerintah bertindak cepat dengan mengeluarkan kebijakan yang menjadi dasar penanganan pandemi. Keterbatasan waktu,

keterbatasan anggaran dan situasi tidak ideal untuk merumuskan kebijakan (sebagaimana situasi normal) mendorong pemerintah Kota Malang menyusun kebijakan dengan model inkremental, yaitu kebijakan “tambal sulam” sebagaimana disampaikan oleh Nugroho (2011). Situasi tersebut disampaikan oleh Pegawai Bagian Hukum saat berkesempatan melakukan wawancara menyatakan bahwa:

“Masa pandemi situasinya benar-benar tidak menentu, banyak sekali yang harus dikerjakan (oleh Pemerintah Kota Malang). Kebijakan yang dibuat oleh Pemkot sama dengan kebijakan pusat, hanya saja kami mengikuti arahan Bapak Sekda” (wawancara 25 September 2022).

Walikota menginstruksikan Sekda untuk memimpin rapat dan membahas situasi dan kondisi pandemi di Kota Malang. Langkah berikutnya Sekda mengumpulkan seluruh bagian dibawan naungan sekretariat daerah yang terdiri dari Bagian Hukum, Bagian Organisasi dan Bagian Pemerintahan, termasuk asisten bagian hukum dan pemerintahan. Dalam rapat tersebut memberikan kewenangan kepada bagian Organisasi untuk menyusun draft naskah kebijakan penanganan pandemi.

Dikonfirmasi ke bagian organisasi dan berkesempatan wawancara bersama Kepala Bagian Organisasi, mengatakan;

“Kami waktu itu hanya diperintah untuk mengkaji kebijakan pemerintah pusat dan juga pemerintah provinsi. Dari aturan-aturan itu harus jadi dasar untuk menyusun kebijakan yang akan dibawa pada rapat berikutnya yang akan mengundang Forkopimda (Forum Komunikasi Pimpinan Daerah) Kota Malang. Draft sudah harus siap” (wawancara 30 Juli 2022).

Selanjutnya ketika ditanya proses menyusun draft naskah peraturan walikota, Ia menjelaskan:

“draft naskah perwali itu hanya menjabarkan aturan yang ada di atasnya dan disesuaikan dengan kondisi Kota Malang. Sehingga tujuan dari dikeluarkannya Perwali sesungguhnya memperjelas

dan disesuaikan dengan (kondisi) Kota Malang dari peraturan yang sudah ada” (wawancara 30 Juli 2022).

Bagaimana tanggapan Kabag Organisasi saat pandemi berlangsung, beliau menjelaskan:

“saya tidak tahu secara persis mungkin itu bagian kesehatan (Dinkes yang dimaksud) pandemi dan penyebarannya seperti apa. Tapi memang waktu itu situasinya tidak jelas. Kerja dibatasi ke kantor, padahal butuh koordinasi karena tahu sendiri (waktu pandemi) serba terbatas. Itu juga terjadi di pemerintahan”. Untuk menyusun draft peraturan saya minta tolong staf saya untuk mengkaji peraturan yang ada, disesuaikan. Gitu saja..” (wawancara 30 Juli 2022).

Plagiarisme inkremental mengacu pada jenis plagiarisme yang terjadi ketika bagian-bagian kecil dari teks orang lain disisipkan ke dalam karya asli tanpa mengutip sumber aslinya. Jenis plagiarisme ini juga dikenal sebagai “plagiarisme mosaik (*mosaic plagiarism*)” atau “plagiarisme tambal sulam (*patchwork plagiarism*)”, (Crow et al, 2023). Sebagaimana disampaikan pada hasil wawancara tersebut di atas bahwa proses formulasi kebijakan penanganan pandemi tidak hanya inkremental tetapi juga dinyatakan terjadi praktik plagiarisme.

Dokumen Inkremental Plagiarisme

Analisis dokumen ini dengan melakukan perbandingan terhadap dua dokumen kebijakan sebagaimana informasi dari staf Bagian Organisasi Pemerintah Kota Malang. Dokumen yang dimaksud adalah Peraturan Walikota (Perwal) Kota Surabaya No. 16 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan Peraturan Walikota (Perwal) Malang No. 17 tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan *Corona Virus Disease*. Sebagai catatan Perwal Kota Surabaya No.

16 tahun 2020 tentang PSBB terbit pada tanggal 24 April 2020, sedangkan Perwal Kota Malang No. 17 tahun 2020 tentang PSBB terbit pada tanggal 14 Mei 2020 ada jeda waktu hampir 1 bulan penerbitan antar perwal tersebut. Dari hasil analisis ditemukan berbagai macam kemiripan. Kesamaan pertama terletak pada judul peraturan dalam dua dokumen tersebut yang judulnya sama, yaitu "Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Coronavirus Disease* 2019". Hal tersebut dapat dimaklumi karena bisa jadi melanjutkan peraturan dari pemerintah pusat, sehingga diadopsi begitu saja.

Namun apabila menindaklanjuti temuan berdasarkan informasi dari staf bagian organisasi (sebagai *leading sector* atau pemrakarsa) terdapat temuan kesamaan diksi, kesamaan substansi yang berdasarkan informan tersebut memang mengadopsi dari Perwal Surabaya. Hanya saja disesuaikan dan diadopsi sebagian, sebagian lain ada penambahan dalam pasal dan poin tertentu. Apabila ditelaah lebih lanjut menunjukkan adanya penambahan kata sebagian dan terdapat pengurangan dibagian lain, dan dibagian lainnya ada penggantian kata. Ini dimungkinkan karena mengikuti peraturan dari pemerintah pusat, kepatuhan atasan kemudian situasi krisis menyebabkan praktik inkremental plagiarism terjadi. Praktik plagiarisasi yang disampaikan informan (Bagian Organisasi) dapat dilihat pada tangkapan dokumen dalam tabel di bawah ini:

Tabel 11 Kesamaan Judul Pada Perwal Surabaya vs Perwal Kota Malang

Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
 <p>WALIKOTA SURABAYA PROVINSI JAWA TIMUR</p> <p>SALINAN</p> <p>PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 16 TAHUN 2020</p> <p>TENTANG</p> <p>PEDOMAN PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR DALAM PENANGANAN CORONAVIRUS DISEASE 2019 (COVID-19) DI KOTA SURABAYA</p>	<p>SALINAN NOMOR 17/2020</p> <p>PERATURAN WALIKOTA MALANG NOMOR 17 TAHUN 2020 TENTANG</p> <p>PEDOMAN PEMBATASAN SOSIAL BERSKALA BESAR DALAM RANGKA PERCEPATAN PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2019</p>

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Kesamaan kedua, pada bagian Menimbang, Sebagian juga terdapat kesamaan. Kesamaan tersebut terdapat pada poin d. kesamaan tersebut terletak pada kalimat “bahwa dalam rangka percepatan penanganan *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) di Wilayah Jawa Timur, Menteri Kesehatan telah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Kota Surabaya berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/264/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Wilayah Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Gresik, Provinsi Jawa Timur Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)”.

Tabel 12 Kesamaan Pada Poin “d” Perwal Surabaya vs Perwal Kota Malang

Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
-2-	-2-
<p>d. bahwa dalam rangka percepatan penanganan <i>Coronavirus Disease 2019</i> (COVID-19) di Wilayah Jawa Timur, Menteri Kesehatan telah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Kota Surabaya berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/264/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Wilayah Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Gresik, Provinsi Jawa Timur Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID - 19);</p> <p>e. bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagaimana</p>	<p>d. bahwa dalam rangka percepatan penanganan <i>Coronavirus Disease 2019</i> (COVID-19) di Wilayah Jawa Timur, Menteri Kesehatan telah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Kota Surabaya berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/MENKES/264/2020 tentang Penetapan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Wilayah Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, dan Kabupaten Gresik, Provinsi Jawa Timur Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID - 19);</p> <p>e. bahwa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagaimana</p>

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Sedangkan pada Pasal 2 masing-masing Perwal sama tapi tidak serupa. Maksudnya adalah; apabila dicermati dengan seksama seakan-akan sama, namun perbedaannya terletak pada kata “pedoman” dan “panduan”. Pada Perwal Surabaya menggunakan kata “pedoman”, sementara pada Perwal Kota Malang menggunakan “Panduan”. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 13 Perbedaan pada Pasal 2 antara pedoman dan panduan

Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
Pasal 2	Pasal 2
Peraturan Walikota ini dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan PSBB dalam rangka Percepatan Penanganan <i>Corona Virus Disease 2019</i> (COVID-19) di Daerah.	Peraturan Walikota ini dimaksudkan sebagai panduan pelaksanaan PSBB dalam rangka Percepatan Penanganan <i>Corona Virus Disease 2019</i> (COVID-19) di Daerah.

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Selanjutnya, kesamaan sebagian poin dan berbeda pada bagian poin lainnya terdapat pada Pasal 4 yang mengatur Ruang Lingkup.

Yang mencolok adalah pada Perwal Kota Surabaya ada kata “sanksi”, sementara pada Perwal Kota Malang tidak ada kata “sanksi”. Terlihat pada tabel berikut ini:

Tabel 14 Kesamaan sebagian dan perbedaan sebagian pada Pasal 4

Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
<p style="text-align: center;">Pasal 4</p> <p>Ruang lingkup Peraturan Walikota ini meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pelaksanaan PSBB; b. hak dan kewajiban serta pemenuhan kebutuhan dasar penduduk selama PSBB; c. sumber daya penanganan <i>Corona Virus Disease 2019</i> (COVID-19); d. pemantauan, evaluasi dan pelaporan; e. pendanaan; dan f. sanksi. 	<p style="text-align: center;">Pasal 4</p> <p>Ruang lingkup Peraturan Walikota ini meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pelaksanaan; b. kegiatan tertentu yang tetap dilaksanakan; c. pencegahan dan/atau penanganan COVID-19; d. hak, kewajiban serta pemenuhan kebutuhan dasar penduduk; e. sumber daya penanganan COVID-19; f. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan;

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Demikian juga dalam Pasal 5 ayat 1, juga terdapat kesamaan. Dua kalimat tersebut sama-sama berbunyi “Dalam upaya mencegah meluasnya penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Walikota memberlakukan PSBB di Daerah.” Sementara pada Perwal Kota Malang lebih singkat dan padat yang berbunyi “Dalam upaya mencegah meluasnya penyebaran Covid-19 Walikota, diberlakukan PSBB di Daerah.”

Tabel 15 Perbedaan Diksi pada Pasal 5

Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
<p style="text-align: center;">Pasal 5</p> <p>(1) Dalam upaya mencegah meluasnya penyebaran <i>Corona Virus Disease 2019</i> (COVID-19) Walikota memberlakukan PSBB di Daerah.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 5</p> <p>(1) Dalam upaya mencegah meluasnya penyebaran COVID-19, diberlakukan PSBB di Daerah.</p>

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Kesamaan berikutnya juga terdapat pada pasal 6 ayat 1. Pasal ini mengatur tentang Pembatasan Pelaksanaan Pembelajaran di Sekolah dan/atau Institusi Pendidikan Lainnya yang sama persis, baik pada bunyi ayat dan pada poin. Terlihat jelas pada tabel di bawah ini:

Tabel 16 Kesamaan Ayat dan Poin pada Pasal 6

Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
----------------------------	----------------------------

<p style="text-align: center;">Pasal 6</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan penghentian sementara kegiatan di :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. sekolah; b. institusi pendidikan lainnya; dan/atau c. industri dalam rangka magang, Praktek Kerja Lapangan dan/atau kegiatan lainnya. 	<p style="text-align: center;">Pasal 6</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan penghentian sementara kegiatan di:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. sekolah; b. institusi pendidikan lainnya; dan/atau c. industri dalam rangka magang, Praktek Kerja Lapangan dan/atau kegiatan lainnya.
---	--

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Kesamaan juga terdapat pada pasal 7 ayat 1. Pasal ini juga mengatur tentang Pembatasan Pelaksanaan Pembelajaran di Sekolah dan/atau Institusi Pendidikan lainnya. Perbedaannya terdapat pada poin c, f, g dimana terdapat pada Perwal Kota Malang dan tidak terdapat di Perwal Kota Surabaya. Dapat dilihat pada tabel 22 di bawah ini

Tabel 17 Penambahan ayat terdapat pada Pasal 7

Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
<p style="text-align: center;">Pasal 7</p> <p>(1) Institusi pendidikan lainnya yang dilakukan penghentian sementara selama pemberlakuan PSBB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. lembaga pendidikan tinggi; b. lembaga pelatihan; c. lembaga penelitian; d. lembaga pembinaan; dan e. lembaga sejenisnya. 	<p style="text-align: center;">Pasal 7</p> <p>(1) Institusi pendidikan lainnya yang dilakukan penghentian sementara selama pemberlakuan PSBB sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. lembaga pendidikan tinggi; b. lembaga pelatihan; c. lembaga penelitian; d. lembaga pembinaan; e. pondok pesantren; f. madrasah diniyah dan/atau TPQ; g. sekolah minggu; dan h. lembaga sejenisnya.

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Selanjutnya untuk kesamaan lainnya terdapat pada Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, sampai pasal 20, ditunjukkan pada tabel berikut:

Tabel 18 kesamaan kata dan diksi pada Pasal 8 sampai Pasal 20

Letak Kemiripan	Perwal Nomor 16 tahun 2020	Perwal Nomor 17 tahun 2020
<p>Pasal 8 Ayat 1</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 8</p> <p>(1) Dalam penghentian sementara kegiatan selama pemberlakuan PSBB, penanggung jawab satuan sekolah dan institusi pendidikan lainnya wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memastikan proses pembelajaran tetap berjalan dan terpenuhinya hak peserta didik dalam mendapatkan pendidikan; b. melakukan pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)di lokasi dan lingkungan sekolah dan/atau institusi pendidikan lainnya; dan c. menjaga keamanan sekolah dan/atau institusi pendidikan lainnya. 	<p style="text-align: center;">Pasal 8</p> <p>(1) Dalam penghentian sementara kegiatan selama pemberlakuan PSBB, penanggung jawab satuan sekolah dan institusi pendidikan lainnya wajib:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memastikan proses pembelajaran tetap berjalan dan terpenuhinya hak peserta didik dalam mendapatkan pendidikan; b. melakukan pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)di lokasi dan lingkungan sekolah dan/atau institusi pendidikan lainnya; dan c. menjaga keamanan sekolah dan/atau institusi pendidikan lainnya.

<p>Pasal 9 Ayat 1 dan 2</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 9</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja/kantor.</p> <p>(2) Selama penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja/kantor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus mengganti aktivitas bekerja di tempat kerja/kantor dengan aktivitas bekerja di rumah/tempat tinggal.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 9</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan pembatasan proses bekerja di tempat kerja/kantor.</p> <p>(2) Selama pembatasan proses bekerja di tempat kerja/kantor sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus mengganti kegiatan bekerja di tempat kerja dengan kegiatan bekerja di rumah/tempat tinggal.</p>
<p>Pasal 10 ayat 1</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 10</p> <p>(1) Penghentian sementara aktivitas bekerja di tempat kerja/kantor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dikecualikan bagi tempat kerja/kantor dengan kategori :</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 10</p> <p>(1) Pembatasan proses bekerja di tempat kerja/kantor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), dikecualikan bagi tempat kerja/kantor dengan kategori:</p>
<p>Pasal 11 ayat 1, 2, dan 3</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 11</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan penghentian sementara kegiatan keagamaan di rumah ibadah dan/atau di tempat tertentu.</p> <p>(2) Selama penghentian sementara kegiatan keagamaan di rumah ibadah dan/atau di tempat tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kegiatan keagamaan dilakukan di rumah masing-masing.</p> <p>(3) Pembimbing/guru agama dapat melakukan kegiatan pembinaan keagamaan secara virtual.</p> <p>(4) Selama penghentian sementara kegiatan keagamaan di rumah ibadah dan/atau di tempat tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kegiatan penanda waktu ibadah seperti azan, lonceng dan/atau penanda waktu lainnya dilaksanakan seperti biasa.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 11</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, bentuk pembatasan kegiatan keagamaan dilakukan di rumah dan dihadiri keluarga terbatas, dengan menjaga jarak setiap orang.</p> <p>(2) Apabila pengurus tempat ibadah tetap memaksa menyelenggarakan pelaksanaan ibadah ditempat ibadah secara bersama-sama dan/atau berjamaah, maka hanya diperbolehkan bagi warga setempat dan harus memenuhi protokol Kesehatan.</p> <p style="text-align: center;">-19-</p> <p>(3) Protokol Kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), meliputi:</p>
<p>Pasal 12 ayat 1 dan 2</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 12</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, penanggung jawab rumah ibadah harus :</p> <p>a. memberikan edukasi atau pengertian kepada jamaah untuk tetap melakukan kegiatan keagamaan di rumah;</p> <p>b. melakukan pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di rumah ibadah; dan</p> <p>c. menjaga keamanan rumah ibadah.</p> <p>(2) Upaya pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) di rumah ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan secara berkala dengan cara:</p> <p>a. membersihkan rumah ibadah dan lingkungan sekitarnya;</p> <p>b. melakukan penyemprotan disinfektan pada lantai, dinding, dan peralatan di dalam rumah ibadah; dan</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 12</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, penanggung jawab Tempat Ibadah harus untuk:</p> <p>a. memberikan edukasi atau pengertian kepada jamaah untuk tetap melakukan kegiatan keagamaan di rumah;</p> <p>b. melakukan pencegahan penyebaran COVID-19 di Tempat Ibadah; dan</p> <p>c. menjaga keamanan Tempat Ibadah.</p> <p>(2) Upaya pencegahan penyebaran COVID-19 di Tempat Ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan secara berkala dengan cara:</p> <p>a. membersihkan Tempat Ibadah dan lingkungan sekitarnya;</p> <p>b. melakukan penyemprotan disinfektan pada lantai, dinding, dan peralatan di dalam Tempat Ibadah; dan</p> <p>c. menutup akses masuk bagi pihak-pihak yang tidak berkepentingan.</p>
<p>Pasal 13 ayat 1, 2, dan 3</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 13</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan penghentian sementara atas kegiatan di tempat atau fasilitas umum.</p> <p>(2) Pengelola tempat atau fasilitas umum wajib menutup sementara tempat atau fasilitas umum untuk kegiatan penduduk selama pemberlakuan PSBB.</p> <p>(3) Dikecualikan dari penghentian kegiatan di tempat atau fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kegiatan penduduk untuk:</p> <p>a. memenuhi kebutuhan pokok dan/atau kebutuhan sehari-hari; dan</p> <p>b. melakukan kegiatan olahraga secara mandiri.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 13</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.</p> <p>(2) Pengelola tempat atau fasilitas umum wajib menutup sementara tempat atau fasilitas umum untuk kegiatan penduduk selama pemberlakuan PSBB.</p> <p>(3) Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikecualikan bagi kegiatan penduduk untuk:</p> <p>a. supermarket, minimarket, pasar, tempat penjualan obat-obatan dan peralatan medis, kebutuhan pangan, barang kebutuhan pokok, bahan bakar minyak, gas dan energi;</p> <p>b. fasilitas pelayanan kesehatan atau fasilitas lainnya dalam rangka pemenuhan pelayanan kesehatan; dan</p>

<p>Pasal 15 ayat 1 dan 2</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 15</p> <p>(1) Kegiatan olahraga secara mandiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) huruf b, dapat dilakukan secara terbatas oleh penduduk di luar rumah selama pemberlakuan PSBB.</p> <p>(2) Kegiatan olahraga secara mandiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. dilakukan secara mandiri dan tidak berkelompok; dan b. dilaksanakan secara terbatas pada area sekitar rumah tinggal. 	<p style="text-align: center;">Pasal 15</p> <p>(1) Kegiatan olahraga secara mandiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) huruf c, dapat dilakukan secara terbatas oleh penduduk di luar rumah selama pemberlakuan PSBB.</p> <p>(2) Kegiatan olahraga secara mandiri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. dilakukan secara mandiri dan tidak berkelompok; dan <hr style="border: 2px solid black;"/> <p style="text-align: center;">-23-</p> <ol style="list-style-type: none"> b. dilaksanakan secara terbatas pada area sekitar rumah tinggal dengan menggunakan masker.
<p>Pasal 16 ayat 1 dan 2</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 16</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan penghentian sementara atas kegiatan sosial dan budaya yang menimbulkan kerumunan orang.</p> <p>(2) Kegiatan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk kegiatan yang berkaitan dengan perkumpulan atau pertemuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. politik; b. olahraga; c. hiburan; d. akademik; dan e. budaya. 	<p style="text-align: center;">Pasal 16</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, dilakukan penghentian sementara atas kegiatan sosial dan budaya yang menimbulkan kerumunan orang.</p> <p>(2) Kegiatan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk kegiatan yang berkaitan dengan perkumpulan atau pertemuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. politik; b. olahraga; c. hiburan; d. akademik; dan e. budaya.
<p>Pasal 17 ayat 1, 2, dan 3</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 17</p> <p>(1) Penghentian kegiatan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1), dicekualikan untuk kegiatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. khitanan; b. pernikahan; dan c. pemakaman dan/atau takziah kematian yang tidak diakibatkan <i>Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)</i>. <hr style="border: 2px solid black;"/> <p style="text-align: center;">- 19 -</p> <p>(2) Pelaksanaan kegiatan khitanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilaksanakan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. dilakukan pada fasilitas pelayanan kesehatan; b. dihadiri oleh kalangan terbatas, yaitu keluarga inti; c. menggunakan masker; d. meniadakan acara perayaan yang mengundang keramaian; dan e. menjaga jarak antarpihak yang hadir (<i>physical distancing</i>) paling sedikit dalam rentang 1 (satu) meter. <p>(3) Pelaksanaan kegiatan pernikahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dilaksanakan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. dilakukan di KUA dan/atau Kantor Catatan Sipil; b. dihadiri oleh kalangan terbatas, yaitu keluarga inti; c. menggunakan masker; 	<p style="text-align: center;">Pasal 17</p> <p>(1) Penghentian kegiatan sosial dan budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1), dicekualikan untuk kegiatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. khitanan; b. pernikahan; dan c. pemakaman dan/atau takziah kematian yang tidak diakibatkan COVID-19. <p>(2) Pelaksanaan kegiatan khitanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilaksanakan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. dilakukan pada fasilitas pelayanan kesehatan; b. dihadiri oleh kalangan terbatas, yaitu keluarga inti; c. menggunakan masker; d. meniadakan acara perayaan yang mengundang keramaian; dan e. menjaga jarak antar pihak yang hadir (<i>physical distancing</i>) paling sedikit dalam rentang 1 (satu) meter. <hr style="border: 2px solid black;"/> <p style="text-align: center;">-24-</p> <p>(3) Pelaksanaan kegiatan pernikahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dilaksanakan dengan ketentuan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. dilakukan di Kantor Urusan Agama (KUA) dan/atau Kantor Catatan Sipil;

<p>Pasal 18 Ayat 1 dan 2</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 18</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, semua kegiatan pergerakan orang dan/atau barang dihentikan sementara, kecuali untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pemenuhan kebutuhan pokok; b. kegiatan lain khusus terkait aspek pertahanan dan keamanan; dan c. kegiatan yang diperbolehkan selama pemberlakuan PSBB. <p>(2) Penghentian sementara kegiatan pergerakan orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikecualikan untuk jenis moda transportasi yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. kendaraan bermotor pribadi; b. angkutan orang dengan kendaraan bermotor umum; dan c. angkutan perkeretaapian. 	<p style="text-align: center;">Pasal 18</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, semua kegiatan pergerakan orang dan/atau barang dihentikan sementara, kecuali untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pemenuhan kebutuhan pokok; b. kegiatan lain khusus terkait aspek pertahanan dan keamanan; dan c. kegiatan yang diperbolehkan selama pemberlakuan PSBB. <p>(2) Penghentian sementara kegiatan pergerakan orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikecualikan untuk jenis moda transportasi:</p>
<p>Pasal 19 dan Pasal 22</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 19</p> <p>Kegiatan tertentu yang tetap dilaksanakan selama PSBB meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. fasilitas pelayanan kesehatan; b. kegiatan lain yang berkaitan dengan aspek pertahanan dan keamanan; dan c. aktivitas Gugus Tugas Pusat, Provinsi Jawa Timur, dan Daerah. 	<p style="text-align: center;">Pasal 22</p> <p>Kegiatan tertentu yang tetap dilaksanakan selama PSBB meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. fasilitas pelayanan kesehatan; b. kegiatan lain yang berkaitan dengan aspek pertahanan dan keamanan; dan c. kegiatan Gugus Tugas Pusat, Provinsi, dan Daerah.
<p>Pasal 20 dan Pasal 35</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, setiap penduduk di Daerah mempunyai hak yang sama untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memperoleh perlakuan dan pelayanan dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan/atau Pemerintah Daerah; b. mendapatkan pelayanan kesehatan dasar sesuai kebutuhan medis; c. memperoleh data dan informasi mengenai Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sesuai dengan kode etik; 	<p style="text-align: center;">Pasal 35</p> <p>(1) Selama pemberlakuan PSBB, setiap penduduk di Daerah mempunyai hak yang sama untuk:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. memperoleh perlakuan dan pelayanan dari Pemerintah Daerah; b. mendapatkan pelayanan kesehatan dasar sesuai kebutuhan medis; c. memperoleh data dan informasi mengenai COVID-19; <hr style="border: 2px solid black;"/> <p style="text-align: center;">-35-</p> <ol style="list-style-type: none"> d. kemudahan akses di dalam melakukan pengaduan yang berkaitan dengan COVID-19; dan e. pelayanan pemulasaraan, ambulans, dan pemakaman jenazah COVID-19 dan/atau terduga COVID-19.

Sumber: Dokumen Perwal Kota Surabaya dan Perwal Kota Malang, 2022.

Salah satu aspek yang paling mencolok dalam analisis dokumen antara Peraturan Walikota Surabaya dan Peraturan Walikota Malang ini adalah penemuan bahwa ada kemiripan yang sangat signifikan antara kedua dokumen tersebut. Kemiripan sebagian berupa pengurangan atau penambahan kata ayat atau poin, ada yang sama persis dan ada juga tingkat kemiripan dari segi penulisan kalimat maupun peletakan bunyi kalimat dalam pasal tertentu.

BAB IX EKSISTING MODEL FORMULASI KEBIJAKAN DIMASA KRISIS



Sebagaimana pembahasan pada bab sebelumnya bahwa proses formulasi kebijakan penanganan pandemi tanpa naskah akademik, uji publik dan lemah dalam pengawasan. Proses yang terjadi dimulai dari tindakan Walikota Malang mengambil keputusan, memerintahkan Sekretaris Daerah (Sekda) untuk menindaklanjuti kebijakan pemerintah pusat dan mengumpulkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait sebagai respon masalah pandemi yang terjadi di Kota Malang. Atas dasar instruksi Walikota, selanjutnya Sekda menunjuk Bagian Organisasi sebagai motor penggerak (*leading sector*) untuk menyusun draft naskah formulasi kebijakan penanganan pandemi. Kepala Bagian Organisasi menunjuk staf pegawai tidak tetap untuk membantu menyusun draft naskah raperwal.

Langkah berikutnya yang dilakukan oleh Bagian Organisasi melakukan koordinasi dengan Bagian Hukum. Bagian hukum bertugas untuk sinkronisasi dengan peraturan-peraturan yang telah ada. Hasil koordinasi dengan bagian hukum dilaporkan kembali pada Sekda yang menjadi dasar untuk melakukan rapat koordinasi awal dengan mengundang Dinas Kesehatan, Dinas Komunikasi dan Informasi, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Malang, yang pada akhirnya menetapkan tugas dan fungsi masing-masing OPD tersebut.

Dinas kesehatan berperan dan bertanggung jawab penyediaan data perkembangan pandemi, Diskominfo bertanggung jawab update informasi terutama perkembangan informasi media sosial sebagai bahan evaluasi dan bertanggung jawab mengkonter berita hoax. Adapun BPBD Kota Malang menjalankan tugas dan fungsinya dengan bertanggung jawab penegakan prokes di lapangan bekerjasama dengan TNI, Polres dan Satpol PP.

Tahapan dalam menjalankan tugas dan fungsi dalam rangka merumuskan kebijakan yaitu; mengenali masalah dengan telaah atau mengkaji peraturan-peraturan pemerintah pusat, peraturan menteri kesehatan dan peraturan pemerintah provinsi sebagai dasar dalam merumuskan kebijakan. Selanjutnya evaluasi masalah

pandemi, dengan mengumpulkan data kasus dan perkembangan kasus di lapangan yang dilakukan oleh dinas kesehatan dan BPBD. Kemudian menetapkan desain formulasi kebijakan berdasarkan zona atau level kedaruratan pandemi. Untuk lebih jelasnya alur proses formulasi kebijakan pandemi di Kota Malang dapat dilihat pada Bagan Eksisting Model di bawah ini:

Kasus Covid-19 sampai Januari 2023 di Kota Malang masih terjadi, meskipun tampaknya mulai melandai dan masyarakat mulai berdamai dengan virus Covid-19, walau demikian tetapi virus ini perlu diwaspadai. Oleh karena itu, diperlukan *political will* atau kemauan politik dari para pemangku kebijakan publik untuk memperhatikan dan memprioritaskan langkah-langkah ke depan dalam penanganan pandemi. Hingga saat ini, penanganan pandemi di Kota Malang masih berlandaskan pada Peraturan Walikota Nomor 30 Tahun 2020. Kedepan pemerintah Kota Malang diharapkan lebih siap dan responsif dalam menghadapi bencana-bencana nonalam, termasuk pandemi seperti Covid-19. Formulasi yang tepat dan produk kebijakan yang kokoh akan memberikan dasar hukum yang lebih tegas untuk mengatur berbagai aspek penanggulangan dan mitigasi terhadap pandemi, termasuk dalam hal kebijakan kesehatan masyarakat, pengaturan kegiatan sosial, dan lain sebagainya.

Salah satu kebijakan yang kuat adalah Peraturan Daerah (Perda). Dengan adanya Perda, pemerintah Kota Malang dapat memiliki instrumen hukum yang lebih kuat untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam mengendalikan penyebaran Covid-19, serta dalam menanggapi bencana-bencana serupa di masa depan. Ini akan membantu memastikan bahwa langkah-langkah penanganan pandemi berada dalam kerangka hukum yang jelas dan dapat diterapkan secara efektif demi kepentingan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan pemerintah menjadi bermaslahat ketika sejalan dengan kepentingan yang diinginkan oleh masyarakat. Namun, dalam praktiknya, proses pembuatan kebijakan tidak selalu berakhir

dengan program yang langsung memenuhi kebutuhan masyarakat. Hal ini disebabkan oleh beragam kepentingan dari berbagai aktor yang mempengaruhi proses kebijakan, seperti yang telah dijelaskan oleh (Santoso et al., 2013).

Kecakapan aktor pemerintah dalam proses penentuan kebijakan menjadi sangat penting, terutama ketika kebijakan tersebut berkaitan dengan masalah yang menyangkut banyak orang. Dalam konteks pandemi, penanganan bencana ini menjadi sangat mendesak untuk memastikan kehidupan masyarakat dapat kembali normal. Oleh karena itu, merumuskan kebijakan, menyusun draft naskah kebijakan menentukan seluruh proses pembuatan kebijakan, termasuk mempertimbangkan masukan dan saran dari pimpinan daerah yang tergabung dalam Forkopimda dapat membantu memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan benar-benar berfokus pada kepentingan dan kesejahteraan masyarakat secara luas, memperhatikan ketertiban, keamanan dan kepastian stabilitas politik.

Sosialisasi dan diseminasi kebijakan perlu melibatkan masyarakat untuk meningkatkan kesadaran prokes, supaya masyarakat dapat lebih memahami alasan di balik kebijakan tersebut dan merasa lebih terlibat dalam penanganan pandemi. Hal ini dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan kebijakan yang dihasilkan, yang pada gilirannya dapat membantu dalam pelaksanaan dan efektifitas dari kebijakan tersebut untuk mengatasi pandemi.

Parson (2015) dan Nugroho (2011) menjelaskan bahwa siklus kebijakan publik (*policy cycle*) terdiri dari empat tahap utama, yaitu *policy formulation* (perumusan kebijakan), *decision making* (pengambilan keputusan), *policy implementation* (pelaksanaan kebijakan), dan *policy evaluation* (evaluasi kebijakan). Namun dalam semua tahap yang dianggap sangat penting dalam siklus kebijakan publik (*policy cycle*) adalah tahapan formulasi kebijakan.

Formulasi kebijakan dapat dianggap sebagai tahapan dasar, krusial, dan strategis dari seluruh proses pembuatan kebijakan. Pada tahap ini, permasalahan yang dihadapi diidentifikasi, dipilah dan dianalisis dengan seksama. Kemudian, permasalahan tersebut didefinisikan dengan baik dan solusi-solusi yang potensial dieksplorasi. Formulasi kebijakan adalah tahap dimana semua elemen kebijakan mulai dirancang menjadi keputusan awal tentang arah dan strategi kebijakan dibuat. Dengan merinci permasalahan dan alternatif solusi dengan cermat pada tahap formulasi kebijakan, proses kebijakan selanjutnya dapat dilakukan dengan lebih baik dan efisien. Oleh karena itu, tahap ini memainkan peran kunci dalam menentukan kualitas dan efektivitas dari kebijakan yang akan diimplementasikan.

Perumusan kebijakan merupakan tahap yang berbeda dengan tahap-tahap yang mendahului atau yang mengikutinya dalam siklus kebijakan yang telah dikenal luas selama ini. Jika penyusunan agenda pada dasarnya berkaitan dengan mengidentifikasi kemana arah yang akan dituju, maka tahap perumusan kebijakan adalah menentukan bagaimana cara mencapainya. Dalam banyak hal, perumusan kebijakan merupakan titik di mana beberapa keputusan yang paling penting dibuat (Jordan & Turnpenny, 2015).

Menurut Jordan dan Turnpenny (2015), tahapan dalam formulasi kebijakan dimulai dari karakterisasi masalah. Ini adalah tahap awal yang penting dalam proses pembuatan kebijakan. Pada tahap ini perumus kebijakan dituntut untuk mengenali isu atau permasalahan yang akan diatasi oleh kebijakan. Proses ini melibatkan pengumpulan informasi, bukti, data yang relevan untuk memahami sumber dan dampak masalah tersebut. Partisipasi masyarakat juga dapat dimasukkan dalam proses ini untuk mendapatkan berbagai pandangan dan masukan. Setelah masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah mengevaluasi masalah tersebut dengan lebih rinci. Proses ini melibatkan analisis lebih lanjut terhadap sumber masalah, dampaknya, serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Tahap berikutnya adalah spesifikasi tujuan. Pada tahap ini, tujuan dari kebijakan yang akan dibuat harus ditentukan dengan jelas. Tujuan ini akan menjadi panduan untuk merancang kebijakan yang tepat untuk mengatasi masalah yang telah diidentifikasi. Setelah tujuan ditentukan, berbagai opsi kebijakan perlu dievaluasi. Ini mencakup penilaian terhadap berbagai alternatif tindakan yang dapat diambil untuk mencapai tujuan kebijakan. Evaluasi ini harus mempertimbangkan aspek-aspek seperti efektivitas, efisiensi dan dampak sosial. Kemudian dilanjutkan dengan desain kebijakan. Proses ini mencakup pembuatan instrumen kebijakan dan mempertimbangkan bagaimana kebijakan akan diimplementasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Efektivitas kebijakan harus menjadi perhatian utama dalam proses desain ini.

Pendekatan yang terstruktur dari Jordan dan Turnpeny (2015) ini akan membantu memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan memiliki dasar yang kuat dalam pemahaman masalah dan tujuannya, serta mempertimbangkan berbagai opsi yang tersedia sebelum akhirnya dirancang untuk pelaksanaan.

1. Proses Formulasi Kebijakan Penanganan Pandemi

Pandemi telah memberikan dampak yang besar terhadap kesehatan dan sosial ekonomi masyarakat. Dampak tersebut meliputi peningkatan angka gangguan kesehatan, serta tekanan psikologis yang signifikan. Pandemi telah meningkatkan kecemasan, stres, dan masalah kesehatan mental di kalangan warga Kota Malang. Oleh karena itu, diperlukan tindakan yang tepat untuk penanganan pandemi, selain itu untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan dari kebijakan yang dikeluarkan.

Pandemi telah berdampak serius pada perekonomian secara global, termasuk di Kota Malang, dengan dampak negatif yang dirasakan di berbagai sektor. Intervensi pemerintah dan langkah-langkah kebijakan sangat penting untuk mengurangi dampak ekonomi dan mendorong pemulihan. Selain itu, pandemi ini

telah menghasilkan perubahan signifikan dalam aspek sosial dan perilaku, seperti peningkatan ketergantungan pada teknologi, perubahan dalam cara kita bekerja, dan perubahan norma-norma sosial. Perubahan-perubahan ini memengaruhi strategi kesehatan masyarakat dan memerlukan adaptasi diberbagai bidang kehidupan. Oleh karena itu, respons dan kebijakan pemerintah yang efektif sangat dibutuhkan untuk mengatasi dampak pandemi.

Untuk merespons kondisi pandemi, Pemerintah Kota Malang berdasarkan kebijakan pemerintah pusat menindaklanjuti dengan mengadakan rapat yang dipimpin oleh Sekda atas intruksi dan disposisi Walikota. Mengingat bahwa pandemi termasuk dalam kategori kejadian luar biasa, langkah-langkah yang dilakukan disesuaikan dengan kebijakan pemerintah provinsi dan pemerintah pusat serta merujuk pada aturan hukum yang berlaku. Tahapan kebijakan yang dilakukan oleh Walikota dengan mengadakan rapat "darurat", kemudian menunjuk Sekda yang memimpin rapat dengan mengundang Dinas dan Badan yang erat hubungannya dengan masalah pandemi, diantaranya Dinas Kesehatan, Dinas Komunikasi dan Informasi, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kota Malang. Selanjutnya Sekda menunjuk Kepala Bagian Organisasi untuk menyusun draf rancangan peraturan Walikota. Intruksi khusus diberikan sebagai rambu-rambu memformulasi kebijakan yang tepat, meskipun dalam prosesnya terjadi perbedaan pandangan namun kedaruratan mendorong untuk segera mengeluarkan peraturan yang dapat dijadikan dasar melakukan tindakan penanganan pandemi agar tidak meluas dan semakin tidak terkendali.

Tindakan ini menunjukkan komitmen Pemerintah Kota Malang dalam menghadapi pandemi dan mengikuti peraturan yang telah ditetapkan untuk mengatasi situasi darurat ini. Dalam proses penyusunan kebijakan, telah diputuskan bahwa Bagian Organisasi bertanggung jawab untuk menyusun draft Rancangan Peraturan Walikota (Raperwal). Setelah penyusunan selesai, usulan produk hukum daerah ini kemudian disampaikan kepada Walikota Malang

dengan tembusan kepada Bagian Hukum Sekretariat Daerah.

Draft usulan produk hukum daerah berupa Raperwal, seperti yang telah dijelaskan, dicatat dalam Buku Register Usulan Peraturan Daerah oleh Bagian Hukum. Setelah produk hukum daerah tersebut disahkan, salinan resmi diserahkan kepada instansi atau perangkat daerah, dalam hal ini Bagian Organisasi yang mengusulkan kebijakan tersebut. Selain itu, produk hukum yang telah disahkan juga diarsipkan untuk keperluan dokumentasi dan referensi di masa depan.

Tindakan ini mencerminkan proses yang sistematis dan tertib dalam penyusunan dan pengelolaan produk hukum daerah di Kota Malang. Pandemi Covid-19 memang memiliki karakteristik umum yang hampir serupa di berbagai daerah di Indonesia, termasuk Kota Malang. Namun, penting untuk diingat bahwa sebaran dan penanganan pandemi dapat berbeda-beda di setiap daerah, tergantung pada berbagai faktor, seperti kepadatan penduduk, infrastruktur kesehatan, tingkat mobilitas, dan langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah daerah.

Kota Malang, seperti daerah lainnya, memiliki perbedaan dalam sebaran kasus Covid-19, tingkat ketersediaan fasilitas kesehatan, dan respons masyarakat terhadap pandemi. Oleh karena itu, penanganan pandemi di Kota Malang mengalami variasi dan perubahan sesuai dengan dinamika lokal yang sesuai dengan kondisi di Kota Malang. Sehingga didalam draft Rancangan Peraturan Walikota yang telah dirumuskan ada perbedaan dalam frase tertentu, tidak sama dengan daerah lain, meskipun tidak terhindari asas mutatis mutandis.

Mutatis mutandis dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi: "Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan

Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Artinya, terhadap pasal-pasal tentang penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, dengan perubahan-perubahan yang diperlukan, berlaku juga bagi penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Penting bagi pemerintah daerah dan masyarakat setempat untuk selalu berkoordinasi dan beradaptasi dengan perkembangan situasi pandemi yang mungkin berubah dari waktu ke waktu. Hal ini bertujuan untuk menjaga keamanan dan kesehatan masyarakat Kota Malang dengan lebih efektif. Situasi mendesak memerlukan respons terhadap pandemi Covid-19, terutama ketika wabah ini datang secara tiba-tiba dan perkembangannya sangat cepat. Perumusan Rancangan Peraturan Walikota dilakukan dengan cepat, tidak memungkinkan merumuskan kebijakan secara ideal, maka dalam prosesnya terjadi juga *incremental plagiarism* pada sebagian besar bunyi pasal perpasal dan ayat-ayat dalam Peraturan Walikota yang ditetapkan dan menjadi pedoman dalam penanggulangan pandemi Covid-19, (Crow et al., 2023; Zaki, 2023).

Kota Malang menjadi episentrum penyebaran Covid-19 di Malang Raya, dan jumlah kasus yang tinggi membebankan sistem kesehatan dan anggaran. Alokasi anggaran yang memadai untuk penanganan pandemi sangat krusial untuk memastikan bahwa fasilitas kesehatan, peralatan medis dan layanan yang diperlukan tersedia untuk merawat warga yang terkena dampak. Adanya keterbatasan anggaran dapat menjadi tantangan yang signifikan dalam mengatasi situasi pandemi. Pandemi Covid-19 adalah masalah yang sangat kompleks dan melibatkan berbagai unsur dalam penanganannya. Dinas Kesehatan memainkan peran yang krusial dalam menangani aspek kesehatan dari pandemi ini, termasuk pemantauan kasus, pengujian spesimen, perawatan pasien dan penanganan penyebaran virus.

Selain itu, pentingnya koordinasi antar lembaga dan unsur pemerintah lainnya sangat besar dalam menangani pandemi ini

secara efektif. Pembentukan Satgas yang melibatkan berbagai unsur seperti yang dilakukan oleh Pemkot Malang adalah langkah yang tepat untuk menghadapi tantangan yang kompleks. Kolaborasi antar berbagai lembaga dan instansi dapat memungkinkan koordinasi yang lebih baik dalam mengambil langkah-langkah penanganan dan mitigasi yang diperlukan. Dalam situasi pandemi, kerjasama antar lembaga dan partisipasi aktif dari seluruh masyarakat sangat diperlukan untuk mengatasi pandemi dengan efektif. Namun dalam proses formulasi tidak ada partisipasi dari pihak luar pemerintah, birokrat memiliki peran yang dominan dan penting dalam kompleksitas dan tantangan yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Malang untuk menyusun kebijakan penanganan Covid-19. Memang benar bahwa pandemi ini telah menguji kemampuan pemerintah daerah di seluruh Indonesia, termasuk Kota Malang, dalam menghadapi krisis kesehatan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Mengingat tingkat kompleksitas pandemi yang sangat tinggi, penting untuk bekerja sama dengan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan daerah lain, yang telah menghadapi situasi serupa. Belajar dari pengalaman mereka dan mengadopsi model-model penanganan yang efektif dapat membantu dalam menyusun kebijakan yang lebih baik. Pemerintah Kota Malang perlu memastikan bahwa kebijakan yang diambil sejalan dengan prinsip kemanusiaan dan kepastian hukum. Hal ini bisa menjadi tantangan yang kompleks, tetapi penting untuk menjaga keseimbangan antara melindungi masyarakat dan memastikan keadilan hukum.

Pemerintah Kota Malang perlu mengalokasikan anggaran yang memadai untuk penanganan Covid-19 adalah kunci dalam menjaga respons yang efektif. Perubahan dalam proporsi keuangan daerah mungkin diperlukan untuk memastikan dana yang tersedia cukup untuk layanan kesehatan dan langkah-langkah penanganan. Kondisi ini memerlukan kebijakan yang cermat, komunikasi yang baik dengan publik dan koordinasi yang erat dengan instansi terkait. Pandemi Covid-19 merupakan tantangan besar bagi seluruh dunia,

dan penanganannya membutuhkan kerjasama dan kesabaran dari semua pihak. Harapannya Kota Malang dan seluruh Indonesia dapat mengatasi pandemi ini dengan baik dan segera pulih dari dampaknya.

Kasus pertama Covid-19 di Indonesia dilaporkan pada tanggal 2 Maret 2020. Namun, ada juga dugaan bahwa virus ini mungkin telah masuk ke Indonesia sebelum tanggal tersebut, meskipun belum terdeteksi pada saat itu. Dugaan tersebut menunjukkan betapa sulitnya mendeteksi dan mengidentifikasi virus yang baru muncul seperti Covid-19 pada awal penyebarannya. Oleh karena itu, penting untuk selalu meningkatkan sistem pemantauan dan deteksi penyakit agar dapat merespons secara lebih cepat jika terjadi ancaman kesehatan masyarakat yang serupa dimasa depan. Penting juga untuk mengingat bahwa respons terhadap pandemi Covid-19 adalah upaya bersama dari berbagai pihak, termasuk pemerintah, lembaga kesehatan, dan masyarakat. Semua harus berkolaborasi untuk mengurangi dampak pandemi dan melindungi kesehatan masyarakat.

Per tanggal 22 Agustus 2020 mengenai situasi Covid-19 di Indonesia, data yang ada mencakup jumlah kasus positif, pasien sembuh, pasien yang meninggal, dan juga orang yang berstatus suspek terkait penularan virus corona. Pada saat itu, pandemi Covid-19 merupakan tantangan serius yang terus dihadapi oleh pemerintah Kota Malang, upaya pengawasan dan penanganan terus dilakukan oleh pemerintah dan pihak terkait untuk mengatasi situasi tersebut. Perlu diingat bahwa data ini mungkin telah berubah sejak mencukupkan atau mengakhiri, sementara perkembangan pandemi Covid-19 selalu diperbarui secara berkala.

Pandemi merupakan sebuah tantangan darurat yang mungkin lebih mendesak daripada wabah-wabah sebelumnya yang pernah terjadi di Kota Malang. Karakteristik yang kompleks dari pandemi ini membutuhkan perumusan kebijakan yang juga kompleks dan responsif. Kebijakan harus dapat disusun dengan cepat dan

adaptif mengingat situasi yang mendesak. Pemerintah Kota Malang yang membentuk Satgas Khusus dengan melibatkan beberapa instansi adalah langkah yang tepat dalam menghadapi situasi ini. Kolaborasi antar unit dan instansi memungkinkan penanganan yang lebih holistik dan terkoordinasi terhadap pandemi. Hal ini juga mencerminkan pentingnya respons bersama dari semua pihak untuk mengatasi pandemi Covid-19.

Bagian Organisasi sebagai sebagai *Leading Sector* dalam menyusun draft Peraturan Walikota dan koordinasi unit yang menjadi bagian dari Satgas Covid-19 sangat berarti dalam penanganan pandemi di Kota Malang. Pemerintah Kota Malang melakukan langkah-langkah yang tepat dengan mengambil tindakan konkret dalam penyusunan regulasi yang sesuai dengan kebutuhan lokal dan mengikuti aturan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Hasilnya, pemerintah Kota Malang menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 30 tahun 2020 tentang penegakan disiplin dan penerapan protokol kesehatan adalah salah satu instrumen penting dalam mengatur perilaku masyarakat untuk memutus rantai penyebaran virus. Satgas Covid-19 dan peran aktor pemerintah, merupakan upaya yang efektif dalam penanganan pandemi, namun ada kelemahan, yaitu tidak melibatkan aktor non pemerintah, seperti Ormas, LSM, perguruan tinggi dalam proses merumuskan kebijakan penanganan pandemi.

Pandemi memerlukan kerja sama dan dedikasi dari banyak pihak, dan kontribusi masyarakat dalam menghadapinya karena dalam merespon pandemi dihadapkan kepada sejumlah kendala seperti kondisi anggaran yang tidak siap, kebijakan serupa yang belum pernah ada sebelumnya dan tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah. Pada tahap pengalokasian anggaran penanganan Covid-19 pemerintah Kota Malang menghadapi tantangan yang luar biasa. Anggaran yang tersedia pada pos anggaran Dinas Kesehatan tidak mampu untuk menutupi kebutuhan penanganan dan kebutuhan penyediaan sarana prasarana. Selain itu, belum

adanya kebijakan yang pernah dilakukan di Indonesia, baik itu tingkat pusat maupun daerah membuat Pemerintah Kota Malang kesulitan menyusun kebijakan yang diperlukan dengan cepat. Hal ini dapat teratasi dengan cara plagiarisasi, mengadopsi kebijakan dari daerah lainnya, secara teknis plagiarisasi dari peraturan daerah lain yang terlebih dulu keluar.

Tingkat kesadaran dan pemahaman masyarakat yang beragam mengenai Covid-19 memang merupakan tantangan serius dalam mengatasi pandemi ini. Fakta bahwa masyarakat memiliki banyak sumber informasi yang berbeda dapat menyebabkan perbedaan persepsi dan pemahaman yang signifikan. Pentingnya literasi informasi dan kemampuan untuk memvalidasi informasi adalah hal yang krusial dalam situasi seperti ini. Pemerintah Kota Malang, memiliki peran penting dalam menyediakan informasi yang akurat, jelas dan mudah dipahami masyarakat. Komunikasi yang efektif dapat membantu mengurangi kebingungan dan perbedaan persepsi. Selain itu, penting juga untuk melibatkan komunitas dan tokoh masyarakat dalam upaya penyuluhan dan edukasi mengenai Covid-19. Dengan demikian, kesadaran bersama dapat dibangun lebih baik dan masyarakat dapat lebih memahami pentingnya kebijakan-kebijakan yang diterapkan, seperti *lock down*, dalam rangka melindungi kesehatan dan keselamatan bersama. Itu semua merupakan tugas Diskominfo.

Pandemi adalah ujian besar bagi masyarakat, pemerintah, dan semua pihak terlibat. Kolaborasi dan komunikasi yang efektif sangat dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan pemahaman dan membangun kesadaran bersama dalam melawan pandemi ini. Maka, secara karakteristik masalah, dalam penyusunan kebijakan penanganan pandemi ditandai dengan beberapa karakter. Karakter-karakter tersebut menjadi dasar menentukan model pendekatan penyusunan kebijakan Kota Malang dalam menangani pandemi. Karakter tersebut diantaranya: *Pertama*, memahami kompleksitas dan ekstrimnya masalah pandemi adalah langkah awal yang penting

dalam menangani pandemi ini. Pandemi ini memang memiliki karakteristik yang sangat unik dan kompleks, yang mempengaruhi banyak aspek kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam situasi seperti ini, mengikuti aturan dan instruksi dari pemerintah pusat adalah tindakan yang tepat. Pemerintah pusat memiliki sumber daya, pengetahuan dan wewenang yang lebih besar dalam menangani pandemi ditingkat nasional. Selain itu, koordinasi dan keseragaman langkah-langkah yang diambil diseluruh Indonesia sangat penting dalam memutus rantai penyebaran virus.

Meskipun begitu, penting juga untuk terus beradaptasi dengan situasi lokal dan mengambil langkah-langkah yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan Kota Malang. Kolaborasi antar instansi dan pemahaman yang baik tentang situasi lokal dapat membantu dalam mengambil tindakan yang responsif dan efektif. Kunci dalam menghadapi pandemi ini adalah fleksibilitas, kerjasama, dan komunikasi yang baik dengan pemerintah pusat serta seluruh elemen masyarakat.

Kedua, Perkembangan pandemi terus mengalami perubahan dan menimbulkan tantangan yang signifikan dalam mengendalikan penyebarannya, sementara keterbatasan dalam sarana dan prasarana kesehatan turut memengaruhi pengelolaan situasi ini. *Ketiga*, Ketidadaan alokasi anggaran khusus pada awal pandemi menyebabkan ketergantungan pada sumber daya anggaran yang terbatas, terutama dalam bentuk anggaran tidak terduga dari Dinas Kesehatan. Oleh karena itu, pada tahap awal, sumber dana untuk mengatasi Pandemi terutama berasal dari anggaran tidak terduga yang dialokasikan oleh Dinas Kesehatan.

Keempat, Tantangan dalam mengendalikan pandemi disebabkan oleh sifat kompleks dari masalah tersebut serta tingkat aktivitas yang cukup tinggi dalam masyarakat. *Kelima*, Pemahaman masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan selama masa pandemi telah memunculkan efek umpan balik yang berupa "kegaduhan," dan hal ini menjadi faktor yang mempercepat perubahan aturan baru yang

dikeluarkan oleh pembuat kebijakan (*policy maker*).

Kebijakan-kebijakan yang diterapkan, seperti *lock down* atau pembatasan sosial, seringkali tidak sepenuhnya dipahami dengan baik oleh sebagian masyarakat. Bahkan ditingkat yang lebih lokal, seperti tingkat kelurahan, RW, atau RT, terkadang terdapat perbedaan dalam interpretasi kebijakan tersebut. Hal ini mengakibatkan kebingungan dan ketidaksetujuan masyarakat.

Kondisi ini membuat tugas pemerintah Kota Malang semakin kompleks. Pemerintah Kota Malang merespons dengan menerbitkan aturan-aturan baru atau mengubah kebijakan yang ada dalam upaya untuk mengklarifikasi dan mengadaptasi kebijakan sesuai dengan situasi yang berkembang. Kegaduhan di tengah masyarakat dan perbedaan persepsi menjadi tantangan yang harus diatasi dalam upaya membangun pemahaman bersama terkait pandemi.

Keenam, Kurangnya dasar kajian yang jelas dan evaluasi yang terfokus adalah masalah serius dalam upaya mencari solusi selama pandemi. Tanpa landasan yang kuat, pembuat kebijakan mengalami kesulitan dalam merancang langkah-langkah yang efektif. Selain itu, evaluasi yang hanya berfokus pada penggunaan anggaran oleh inspektorat mungkin tidak mencakup pemahaman yang komprehensif tentang efektivitas kebijakan yang diterapkan. Evaluasi yang komprehensif harus mencakup dampak kebijakan terhadap kesehatan masyarakat, penyebaran virus, dan pemahaman serta kepatuhan masyarakat terhadap aturan yang berlaku. Dalam konteks pandemi, penting untuk memiliki pendekatan yang berdasarkan bukti dan data yang solid untuk mengambil keputusan yang tepat. Dengan kajian yang lebih mendalam dan evaluasi yang komprehensif, kebijakan yang diterapkan dapat menjadi lebih efektif dalam menghadapi tantangan yang dihadapi oleh Kota Malang selama pandemi.

Terakhir, Penyelenggaraan Kelurahan Tangguh dan pelatihan relawan sebagai solusi potensial dalam menghadapi pandemi adalah langkah yang baik untuk menggerakkan partisipasi masyarakat

dalam penanganan krisis kesehatan. Dalam situasi darurat seperti pandemi, kolaborasi antara pemerintah, relawan, dan masyarakat sangat penting. Dengan pemahaman yang lebih baik tentang peran masing-masing pihak, solusi seperti Kelurahan Tangguh dapat lebih efektif dalam mendukung upaya penanganan Pandemi di Kota Malang.

Dari gambaran karakteristik pandemi, jelas terlihat bahwa Kota Malang menghadapi sebuah situasi yang mendesak dan merupakan masalah publik yang harus segera ditangani dengan serius. Pandemi ini memiliki dampak yang signifikan terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian dan kesejahteraan sosial. Ketidakpastian dan kompleksitas pandemi menuntut respons cepat dan efektif dari pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan. Ini termasuk pengadaan sumber daya kesehatan yang memadai, perumusan kebijakan yang tepat, edukasi dan kesadaran masyarakat, serta kolaborasi antar lembaga dan kelompok masyarakat.

Dalam situasi seperti itu, penting untuk mengambil tindakan yang berdasarkan bukti, berkoordinasi dengan baik dan memiliki visi jangka panjang untuk mengatasi pandemi dan memulihkan Kota Malang. Keselamatan dan kesejahteraan masyarakat harus selalu menjadi prioritas utama dalam setiap kebijakan dan tindakan yang diambil. Rapat yang diadakan oleh Pemerintah Kota Malang yang dipimpin oleh Sekda dan dihadiri oleh berbagai instansi terkait merupakan langkah yang sangat penting dalam penanganan pandemi di daerah. Dalam rapat tersebut, berbagai pihak yang terlibat seperti Dinas Kesehatan, Satpol PP, DPMPTSP, Bagian Organisasi, Bagian Hukum, dan Inspektorat Kota Malang dapat berkoordinasi dan berdiskusi mengenai perkembangan Pandemi di Kota Malang.

Rapat semacam itu memungkinkan para pemangku kepentingan untuk saling berbagi informasi, melaporkan perkembangan terbaru, dan merumuskan kebijakan serta tindakan yang sesuai dengan situasi lokal. Koordinasi yang baik antara berbagai instansi

dan pihak terkait sangat penting dalam penanganan pandemi ini, karena masalah ini bersifat lintas sektor dan membutuhkan respons bersama. Saat Kota Malang mengalami peningkatan drastis dalam kasus Covid-19 dengan tingkat penyebaran dan tingkat kematian yang sangat tinggi, serta menjadi kota tertinggi di wilayah Malang Raya, situasi tersebut memaksa pemerintah untuk mendeklarasikan Kota Malang sebagai daerah Darurat Covid-19. Keputusan tersebut tidak hanya berfokus pada penanganan pandemi, tetapi juga pada upaya pencegahan yang lebih kuat.

Deklarasi darurat Covid-19 adalah langkah serius yang mengindikasikan kesadaran akan eskalasi masalah dan kebutuhan mendesak untuk bertindak. Dalam situasi darurat semacam ini, pemerintah perlu segera merancang dan menerapkan kebijakan yang efektif untuk mengendalikan penyebaran virus, melindungi warga, dan mengurangi dampak kesehatan yang lebih lanjut. Selain itu, pendekatan pencegahan juga menjadi sangat penting, termasuk edukasi masyarakat, pengawasan ketat terhadap protokol kesehatan dan upaya untuk membatasi pergerakan yang tidak penting. Semua langkah ini harus didukung oleh data dan bukti yang kuat serta koordinasi yang baik antar instansi.

Selain itu deklarasi darurat Covid-19 adalah respons yang tegas terhadap situasi yang mendesak dan menunjukkan komitmen untuk menjaga kesehatan dan keselamatan warga Kota Malang. Penunjukan Bagian Organisasi Kesekretariatan Daerah sebagai *leading sector* dalam penyusunan draft kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Malang adalah langkah yang krusial dalam menangani pandemi ini. Dalam peran tersebut, diamanahkan untuk merumuskan kebijakan melalui sejumlah peraturan yang dikeluarkan oleh Walikota Malang. Tugas itu mengandung tanggung jawab besar dalam mengoordinasikan dan menyusun kerangka kebijakan yang komprehensif dan responsif terhadap situasi pandemi. Kebijakan yang dirancang harus memperhatikan berbagai aspek, seperti kesehatan masyarakat, peraturan ketertiban umum, protokol

kesehatan, dan langkah-langkah pencegahan. Selain itu, kerjasama dengan berbagai instansi terkait, seperti Dinas Kesehatan, Satpol PP, dan bagian-bagian lainnya yang terlibat, akan menjadi kunci dalam menghasilkan kebijakan yang efektif dan terkoordinasi. Dalam kondisi darurat seperti pandemi ini, koordinasi yang baik dan pengambilan keputusan yang tepat waktu sangat penting.

Langkah Pemerintah Kota Malang dalam mengeluarkan sejumlah kebijakan penanganan dan pencegahan pandemi yang diatur melalui Peraturan Walikota dan Surat Edaran Walikota Malang adalah langkah kunci dalam upaya menghadapi pandemi ini. Kebijakan-kebijakan ini adalah instrumen formal yang mengatur tindakan dan protokol yang harus diikuti oleh masyarakat, instansi pemerintah, dan berbagai pemangku kepentingan dalam rangka mengatasi pandemi.

Peraturan Walikota adalah instrumen hukum yang memiliki kekuatan hukum yang kuat dan mengikat. Ini menciptakan kerangka kerja yang jelas dan memberikan dasar hukum bagi tindakan penanganan pandemi, seperti pembatasan sosial, penggunaan masker, atau pembukaan dan penutupan tempat umum. Surat Edaran Walikota, sementara itu, biasanya digunakan untuk mengkomunikasikan arahan, petunjuk, atau pedoman yang lebih fleksibel dan dapat berubah sesuai dengan perkembangan situasi. Mereka memberikan panduan operasional kepada berbagai pihak terkait dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab mereka. Pemerintah Kota Malang terus melakukan Evaluasi perkembangan penanganan pandemi, infrastruktur dan dukungan penanganan pandemi, evaluasi alokasi anggaran penanganan pandemi, dan evaluasi dampak penanganan pandemi di Kota Malang. Hasil evaluasi menentukan spesifikasi tujuan kebijakan Pemerintah Kota Malang dan desain kebijakan yang akan dibuat.

Spesifikasi tujuan merumuskan kebijakan untuk menyelesaikan masalah. Dalam bukunya (Jordan et al., 2015) memahami tujuan kebijakan tentu harus melihat bagaimana prosesnya, rancangan,

evolusi dan evaluasinya. Pemerintah Kota Malang beberapa kali mengeluarkan Peraturan Walikota bertujuan untuk menanggulangi Pandemi Covid-19 yang tujuan akhirnya adalah mengurangi dan menyelesaikan masalah pandemi.

Masa pandemi situasinya benar-benar tidak menentu, banyak variabel yang harus menjadi fokus Pemerintah Daerah, khususnya Kota Malang. Secara khusus kebijakan yang dibuat oleh Pemkot sama dengan kebijakan pusat, hanya pada konteks tertentu pemerintah Kota Malang melokalkan kebijakan pusat sesuai dengan kebutuhan Kota Malang. Kebijakan yang dirancang Kota Malang yang dituangkan dalam Perwali itu hanya menjabarkan aturan yang ada di atasnya dan disesuaikan dengan kondisi Kota Malang. Sehingga tujuan dari dikeluarkannya Perwali sesungguhnya memperjelas, mengkontekstualisasi peraturan yang sudah ada. Beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang dalam rangka menanggulangi penyebaran Covid-19, menindaklanjuti dari peraturan yang sudah ada, antara lain; PSBB, PPKM, PPKM Mikro, PPKM Darurat, PPKM (Level 1, 2, 3, 4), Kampung Tangguh, dan pemberian Bantuan Sosial.

Setiap opsi atau pilihan kebijakan akan selalu mendapatkan respons dari masyarakat yang terkena dampak langsung dari kebijakan. Dalam penanganan pandemi juga tidak terlepas dari respon, baik respon negatif maupun positif. Oleh karena itu setiap opsi kebijakan harus memperhatikan dampaknya. setiap rapat tidak ada evaluasi karena pandemi ini semua kebijakan dari pemerintah pusat, paling juga memperhatikan kebijakan atau instruksi dari pemerintah provinsi. Adapun setiap rapat yang dibahas hanya masalah anggaran. Usulan anggaran, penggunaan anggaran dan teknis laporannya. Inspektorat memberikan pendampingan dalam penyusunan laporan agar tidak menyimpang dan menjadi temuan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Design kebijakan penting sebagai simplifikasi dari bangun konsep dari apa yang akan diputuskan. Namun demikian mengenai

rancangan kebijakan penanganan pandemi ini tidak ada rancangan khusus, mengingat ketika ada kebijakan dari pemerintah pusat, maka akan di disposisi ke bagian hukum dan ditindaklanjuti oleh bagian organisasi untuk menyusun rancangan Peraturan Walikota (Raperwal). Dalam Praktiknya, tidak ada kebijakan khusus dalam desain kebijakan pemerintah Kota Malang hanya menerapkan kebijakan dari pemerintah pusat. Pemerintah Kota Malang hanya mengadopsi (inkremental) kebijakan pemerintah pusat. bahkan dalam kajian terhadap dokumen kebijakan ditemukan kemiripan dokumen dengan dokumen sejenis dari daerah lain.

Dalam proses legitimasi formulasi kebijakan yang seharusnya bersama legislatif (dalam penyusunan Perda), hal itu tidak ditemukan dalam proses Raperwal. Mengingat kebijakan penanganan pandemi di Kota Malang sebatas Peraturan Wali Kota dan Surat Edaran saja tidak sampai menjadi Peraturan Daerah (Perda). Yang menjadi rujukan dalam proses Raperwal adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang penyusunan perundang-undangan, memang penyusunan peraturan kepala daerah (Perwali dan Surat Edaran Walikota) tidak memerlukan keterlibatan legislatif. Sehingga langsung tahap finalisasi draft dengan cara pengesahan/ penandatanganan yang dilakukan oleh eksekutif/ walikota. Proposisi Minor Pertama; jika keterbatasan waktu, perubahan situasi lingkungan kebijakan tidak menentu, mengadopsi kebijakan lama, lemahnya pengawasan, maka yang terjadi proses formulasi kebijakan inkremental plagiarisasi berupa penambahan dan pengurangan yang disalin dari kebijakan lama pada draft formulasi kebijakan baru.

2. Dominasi Aktor Pemerintah dalam Formulasi Kebijakan

Pemerintah telah memberikan respons yang cepat dan tepat dalam upaya menghadapi penyebaran Covid-19 di Kota Malang, meskipun dominasi aktor internal pemerintah sangat mencolok, terutama dalam proses formulasi, arah kebijakan dan teknis penanganan di lapangan. Salah satu strategi yang digunakan adalah

melalui perumusan, pelaksanaan, dan penilaian kebijakan publik. Menurut (Telaumbanua, 2020; Yulianti et al., 2020) semua tindakan ini dilakukan dengan tujuan utama mengurangi penyebaran Covid-19 di Kota Malang khususnya dan di Indonesia umumnya. Salah satu langkah konkret yang telah diambil oleh pemerintah Kota Malang adalah menerbitkan dan mengimplementasikan berbagai Peraturan Walikota. Mulai dari pembentukan Satgas Covid-19, PSBB, sampai bagaimana dunia usaha harus menjalankan usahanya dalam situasi pandemi. Meskipun (sebatas) Peraturan Walikota yang diterbitkan namun mencakup berbagai aspek seperti kesehatan, komunikasi, pendidikan, ruang publik, dan transportasi.

Dalam pandangan (Abdullah, 2020; Almuttaqi, 2020) perumusan kebijakan kadangkala tidak selalu berjalan mulus. Terdapat berbagai kendala yang dihadapi, karena kebijakan tersebut melibatkan banyak pihak dan instansi, serta berkaitan dengan kepentingan publik. Kurangnya sosialisasi, kurangnya kesiapan dan ketidakjelasan pemerintah dalam menerapkan kebijakan telah menyebabkan banyak keluhan, kekhawatiran dan kebingungan dikalangan masyarakat. Yang terjadi di Kota Malang keluhan dan kekhawatiran bukan karena kurang sosialisasi melainkan tidak adanya partisipasi dalam proses merumuskan kebijakan. Sehingga yang dirasakan masyarakat "tiba-tiba" ada aturan yang membuat mereka "kaget" kok tiba-tiba pembatasan secara sosial, pembatasan dalam mencari penghidupan, dan seterusnya. Ketiba-tibaan ini terjadi dan dirasakan oleh masyarakat karena tidak adanya keterlibatan mereka, keterwakilan dari masyarakat terabaikan.

Dalam situasi seperti ini, meskipun pemerintah Kota Malang telah berperan aktif dalam menyediakan alternatif dan solusi untuk mengatasi situasi darurat yang sedang dihadapi. Salah satu caranya adalah dengan menggandeng pihak-pihak di luar lingkaran pemerintahan untuk secara maksimal membantu dalam penanganan Covid-19, namun hanya sebatas keterlibatan dalam teknis di lapangan seperti penerapan protokol kesehatan dan seterusnya.

Oleh karena itu, dalam penanganan pandemi ini sebenarnya keterlibatan masyarakat tidak berkaitan dengan level strategis yang mencakup keputusan politik dan administratif, juga tidak mencakup level perumusan yang (biasanya) melibatkan berbagai pihak seperti akademisi, swasta, masyarakat, dan media massa (Boin & 'T Hart, 2010; Yulianti et al., 2020). Sehingga urgen mengedepankan keterlibatan bukan hanya pemerintah, tetapi juga berbagai aktor di luar pemerintahan, dengan harapan partisipasi dari berbagai pihak sangatlah penting (Widodo, 2001) meminimalisir "ketiba-tibaan" yang dirasakan oleh masyarakat yang terdampak kebijakan.

Sayangnya keterlibatan aktor eksternal hanya sebatas pada penanganan dilapangan, sementara dalam proses formulasi aktor eksternal tidak terlibat sama sekali. Sehingga aktor internal pemerintah Kota Malang tetap menjadi tokoh utama dalam proses pengambilan keputusan dalam kebijakan publik ditingkat daerah, dengan tujuan untuk menghindari kebijakan yang dapat dianggap sebagai upaya memprioritaskan kepentingan kelompok tertentu yang berpotensi merugikan masyarakat secara umum. Sehingga menurut (Buchanan, 2009) penting untuk menghindari adanya bias yang mungkin muncul terhadap kepentingan pribadi atau sekelompok kecil dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hal ini karena kebijakan publik seharusnya dirancang untuk memenuhi preferensi masyarakat dan mendukung elektabilitas walikota. Ketika kebijakan publik tidak sejalan dengan harapan konstituen, maka dapat muncul paradoks yang bertentangan dengan tujuan awal dari kebijakan itu sendiri. Dalam konteks penanganan pandemi Covid-19, meskipun ada pihak-pihak yang mungkin mendapat keuntungan dari kebijakan tersebut, penting untuk memastikan bahwa kebijakan ini memiliki legitimasi politik yang kuat dan sifat hukum yang mengikat, guna memastikan penanganan yang efektif. Tetapi melihat produk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Malang hanya berupa Peraturan Walikota dan Surat Edaran yang legitimasi tidak memerlukan legitimasi politik karena memang

kedua produk kebijakan tersebut adalah hak eksekutif.

Para aktor internal dalam konteks ini merujuk kepada individu atau kelompok yang memegang peranan signifikan dalam tahap perumusan kebijakan. Peranan yang dimainkan oleh aktor-aktor internal ini adalah elemen yang vital dalam menentukan substansi kebijakan melalui proses yang berlaku. Dalam hal ini, dimensi konteks memiliki dampak substansial bagaimana aktor-aktor internal tersebut dapat dengan mudah “menafsirkan” isu-isu masalah pandemi, kemudian mendefinisikan dengan sudut pandang birokrasi, sampai pada tahap mengawal proses perumusan kebijakan itu sendiri, individu aktor internal sangat dominan. Pertanyaan dalam konteks aktor internal adalah bagaimana mereka mengarahkan kebijakan, baik dalam fase perumusan sampai tahap implementasi. Pengaruh ini terkait erat dengan konsep “*power*” atau kekuasaan, yang dapat muncul dari kepemilikan sumber daya, otoritas jabatan, akses terhadap informasi atau pengetahuan, serta otoritas atau kewenangan yang sering terkait dengan struktur hierarki dalam pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah dan kota (Buse et al., 2005). Seperti yang disinggung oleh Bieber dalam karyanya “*Global Nationalism in Times of the Covid-19 Pandemic*”, hal tersebut memunculkan sikap otoritarianisme, bias kepentingan dan politik ketakutan (dalam penegakan), namun memunculkan rasa nasionalisme ditengah-tengah masyarakat karena memiliki kesamaan “nasib” dan ingin pandemi Covid-19 segera teratasi dan berakhir (Bieber, 2020).

Umumnya dalam proses formulasi kebijakan aktor yang terlibat terdiri dari kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, agen-agen pemerintah, pimpinan terpilih, dan para analisis kebijakan (Dunn, 2003). Sedangkan aktor-aktor kebijakan di negara berkembang terdiri dari individu secara perorangan sebagai pemilih, golongan intelektual, para pejabat yang menduduki posisi kunci dalam membuat kebijakan, badan eksekutif, badan legislatif, badan peradilan, birokrasi pemerintah, partai politik, universitas, kelompok

kepentingan, dan militer, (Wahab, 2016).

Secara garis besar aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan ada dua, yaitu aktor internal dan aktor eksternal. Senada dengan Hamdi yang juga mengemukakan bahwa aktor perumusan kebijakan terbagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok formal (*official policy maker*), terdiri dari legislatif, eksekutif, dan pengadilan, dan kelompok partisipan informal (*unofficial participants*) yang mencakup kelompok kepentingan, partai politik, organisasi, media massa, perguruan tinggi, dan warga negara (Hamdi, 2014). Dalam praktiknya di Kota Malang, proses perumusan kebijakan penanganan pandemi tidak melibatkan aktor eksternal. Semua proses sepenuhnya dirumuskan oleh aktor internal pemerintah Kota Malang. Hal tersebut terjadi karena kondisi yang tidak normal sebagaimana layaknya proses penyusunan kebijakan dalam situasi normal.

Atas dasar kemendesakan Pemerintah Kota Malang dalam menyusun kebijakan, mengesampingkan perumusan yang menganut prinsip-prinsip demokratis. Seperti yang dikemukakan oleh (Darwin, 2002) menurutnya, dalam sistem pemerintahan yang demokratis, aktor selaku pengendali struktur, sebagai pemeran pengalokasian nilai-nilai bagi masyarakat tidak lagi menjadi dominasi kewenangan institusi pemerintah saja, tetapi harus terlibat di dalamnya aktor-aktor yang berasal dari institusi di luar pemerintah sebagai bagian dari *network* yang melibatkan berbagai *stakeholder* (Darwin, 2002), yaitu melibatkan unsur pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil.

Proses perumusan kebijakan dikendalikan langsung oleh pihak eksekutif. Jika merujuk pada pendapat (Agustino, 2008), mereka yang menjadi perumus (formulator) kebijakan publik dalam empat bagian, yaitu: eksekutif, legislatif, badan-badan di tingkat universitas, dan kelompok-kelompok kepentingan, maka itu tidak terjadi dalam proses perumusan kebijakan penanganan pandemi di Kota Malang.

Perumusan kebijakan harus dilakukan secara partisipatoris untuk menghindari terjadinya monopoli kepentingan. Seting

agenda pada proses formulasi kebijakan publik, antara administrator publik (birokrat) yang diberi tugas merumuskan atau yang memiliki kekuasaan yang bisa menuntut dan mengarahkan kebijakan sesuai "agendanya" dan aktor eksternal (swasta dan masyarakat sipil) memiliki hubungan yang erat dan saling menguntungkan, sehingga tidak ada kepentingan yang dimonopoli satu kelompok, meskipun itu sulit secara ideal terjadi. Namun, jika dilihat dari hasil wawancara, proses perumusan kebijakan di Kota Malang dilakukan secara monopolitik. Pemerintah Kota Malang tidak melibatkan aktor eksternal seperti akademisi, swasta, dan simpul-simpul masyarakat dalam penyusunan kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Kota Malang. Namun, walaupun aktor eksternal tidak dilibatkan dalam proses formulasi kebijakan, mereka dilibatkan dalam penanganan Covid-19, baik itu dilakukan secara sukarela atau diminta secara khusus oleh Pemerintah Kota Malang. Dengan demikian secara spesifik peran dan fungsi aktor dalam mendominasi proses formulasi dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 19 Peran dan fungsi aktor dalam proses formulasi kebijakan pandemi

Aktor	Peran dan Fungsi
Walikota Malang	<ul style="list-style-type: none"> • Bertanggungjawab dalam penanganan pandemi di Kota Malang • Menandatangani dan menerbitkan 4 (empat) Peraturan Walikota dalam merespon perkembangan Pandemi Covid-19 di Kota Malang • Menandatangani dan Menerbitkan 4 (empat) Surat Edaran sebagai petunjuk teknis penanganan Pandemi Covid-19 di Kota Malang • Mengawasi dalam setiap tindakan operasi dan penanganan di lapangan • Membentuk gugus tugas tingkat Kota Malang • Mengkoordinir Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 • Melaporkan kepada DPRD dalam setiap fase kebijakan yang dikeluarkan dan hasilnya

Aktor	Peran dan Fungsi
Sekretariat Daerah Kota Malang	<ul style="list-style-type: none"> • Menjalankan tugas dan bertanggungjawab dalam hal administrasi • Secara teknis menunjuk Bagian Organisasi untuk menyusun draft naskah Peraturan Walikota Penanggulangan Covid-19 • Secara teknis Bagian Hukum yang menelaah dan mengirim naskah Raperwal ke Bagian Hukum Pemprov dan Kemenkumham • Secara teknis Bagian Pemerintahan mengkoordinir Kecamatan dan Kelurahan memastikan penanganan Covid-19 di wilayah kerja masing-masing
Dinkes Kota Malang	<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan tugas berdasarkan Perwali dan Permenkes No. 1 tahun 2020 Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 • Bertanggungjawab dalam perencanaan, penyediaan data dan saran-saran yang diperlukan sebagai pertimbangan Walikota dalam menerbitkan Perwali dan Surat Edaran • Melakukan operasi di lapangan bersama unsur gugus tugas yang lain, terutama Rumah Sakit dan Puskesmas • Melakukan koordinasi dengan instansi lain dalam upaya penanganan menyeluruh, BPBD, Diskominfo, dan Humas. • Memberikan layanan dasar bagi pasien positif, terdampak dan yang sedang dikarantina • Memberikan layanan vaksinasi • Membuat SOP Pasien Covid-19 bagi RS dan Puskesmas
Diskominfo Kota Malang	<ul style="list-style-type: none"> • Menyiapkan data dan diolah sebagai bahan disebarkan ke publik melalui analisis situasi • Melakukan <i>update</i> informasi yang bertujuan untuk pemahaman publik dengan strategi dan taktik yang tepat • Melakukan aksi menangkal informasi yang menyesatkan (<i>hoax</i>) • Melakukan kontrol dan evaluasi untuk mengetahui <i>feedback</i> dari masyarakat
BPBD Kota Malang	<p>Menetapkan pedoman teknis dan pengarahan terhadap usaha penanganan pandemi yang mencakup;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pencegahan, • Penanganan darurat, • Rehabilitasi, karantina • Rekonstruksi secara adil dan setara
Kodim 0833, Polres Kota Malang	<ul style="list-style-type: none"> • Operasi yustisi dititik rawan • Penegakan disiplin protokol kesehatan • Pengawasan dan pemberian sanksi

Selain itu keterbatasan waktu karena penyebaran virus terjadi begitu cepat dan biaya yang pada awal pandemi tidak ada alokasi

khusus, krisis dan kemendesakan menjadi dasar merumuskan kebijakan penanganan pandemi, sehingga dalam proses penyusunan draft naskah formulasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang bersifat inkremental dan terjadi plagiarisasi; plagiarisasi ditemukan dalam kesamaan diksi dan substansi antara Peraturan Walikota Surabaya dan Walikota Malang. Dengan demikian berikut ini Proposisi Minor kedua; Jika krisis multidimensi, stabilitas politik dan keamanan menjadi pertimbangan utama, dominasi aktor internal pemerintah, maka formulasi kebijakan dilakukan secara tertutup dan bersifat *top-down*, dengan cara mengadopsi kebijakan yang telah ada sebelumnya, dilakukan penyesuaian-penyesuaian seperlunya untuk kebijakan baru.

3. Model Formulasi Kebijakan Penanganan Pandemi

Merefleksikan dari apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Malang, menganalisis proses formulasi kebijakan yang dikeluarkan, merespon isu-isu yang berkembang setelah kebijakan diimplementasikan saat pandemi, mengidentifikasi aktor-aktor dengan peran masing-masing dan model formulasi yang cocok antara data dengan teori yang ada, adalah bahasan dalam sub bab ini. Memahami proses tersebut membantu mengurai dasar merumuskan kebijakan, peran aktor sampai teknis penyusunan draft naskah kebijakan dan bagaimana dinamika pada saat merumuskan. Sederhananya, bagaimana tahapan proses merumuskan kebijakan apabila masalah telah jelas, bagaimana peran para aktor, yaitu apa dasarnya, apa pertimbangannya dan siapa yang menjadi *leading sector* dalam menyusun draft naskah formulasi kebijakan. Menjelaskan peran mereka dalam proses formulasi dan kesesuaian dengan fakta kebijakan yang dikeluarkan.

Secara mendasar, model dalam konteks formulasi kebijakan merujuk pada representasi yang disederhanakan dari realitas proses formulasi yang dikaji dan dibahas. Tujuan utama dari pembuatan model adalah untuk memudahkan pemahaman

terhadap kompleksitas permasalahan yang dihadapi dan untuk merumuskan tindakan-tindakan penyelesaian yang memungkinkan, (Dunlop dan Radaelli, 2013). Konsep tersebut berlaku dalam konteks proses model formulasi kebijakan publik yang dirumuskan untuk menyederhanakan kompleksitas teknis yang berkaitan dengan formulasi kebijakan dan selanjutnya menyusun eksisting model formulasi, model peran aktor sampai pada akhirnya rekomendasi model formulasi kebijakan penanganan pandemi.

Model merupakan representasi yang menyederhanakan bagian tertentu dari realitas dunianya nyata. Oleh karena itu, model memiliki batasan-batasan dalam cakupan dan keterbatasan kondisi yang memengaruhi aplikabilitasnya. Artinya, tidak ada satu model formulasi kebijakan yang dapat dianggap sebagai yang paling optimal untuk diterapkan dalam semua situasi. Sebaliknya, pemilihan model perumusan kebijakan yang paling tepat haruslah mempertimbangkan konteks, karakteristik, dan dinamika unik dari setiap situasi dan masalah kebijakan yang dihadapi. Hal ini mencerminkan prinsip bahwa pendekatan yang berbeda mungkin diperlukan untuk merumuskan kebijakan yang efektif mengingat perbedaan-perbedaan tersebut, (Zaki, 2023).

Proses formulasi kebijakan ini mengarah kepada model inkremental (Lindbloom, 1995). Secara skematis perkembangan model inkremental yang dibahas dibawah ini mulai dari *disjointed incremental* dan *logical incremental* yang diperkenalkan oleh (Rajagopalan & Rasheed, 1995), kemudian *plagiarism incremental*, *crisis-driven incremental* (Crow, et al., 2023).

4. Pandemi berdampak Krisis Multidimensi

Krisis multidimensi akibat pandemi dalam buku Kumpulan Rekomendasi Kebijakan (Pratiwi et al., 2020) secara umum dibagi dalam empat kategori, yaitu; krisis kesehatan, krisis ekonomi, krisis pendidikan dan krisis sosio-budaya. Sedangkan (Crow et al., 2023) krisis datang dalam bentuk, durasi waktu dan tingkat kekritisannya

yang berbeda-beda. Oleh karena itu perlu diidentifikasi dengan melihat durasi suatu peristiwa krisis, dan seberapa cepat indikator utama krisis berkembang, misalnya bagaimana intensitasnya meningkat. Indikator-indikator utama krisis juga bervariasi dari satu sektor ke sektor lainnya. Dalam kasus penyakit menular, indikator utamanya adalah bagaimana penyebaran penyakit tersebut. Seperti yang dijelaskan oleh (Crow et al., 2023; Zaki, 2023) dan memberikan contoh sebagai berikut:

- a. SARS adalah contoh krisis dengan durasi pendek dan akumulasi cepat;
- b. Wabah Ebola durasi pendek dan akumulasi bertahap;
- c. Flu Burung dan MERS durasi panjang dan akumulasi bertahap.

't Hart & Boin (2001) memiliki pandangan lain untuk mengklasifikasi krisis dengan melihat kecepatan permulaan dan akhir dari krisis. Menurut mereka ada krisis yang sangat cepat (permulaan cepat-berakhir cepat), krisis bayangan panjang (permulaan cepat-berakhir lambat), krisis katarsis (permulaan lambat-berakhir cepat), atau krisis yang menjalar (permulaan lambat-berakhir lambat). Namun 't Hart & Boin (2001) hanya menjelaskan indikator atau ciri-ciri dari sebuah krisis tanpa memberikan contoh sebagaimana DeLeo dkk., (2021).

Berdasarkan ciri-ciri dan indikator tersebut di atas pandemi Covid-19 adalah krisis dengan durasi panjang, akumulasi cepat yang berakhir lambat dan berdampak pada seluruh aspek kehidupan masyarakat (multidimensi), nilai-nilai sosial, ekonomi atau sistem pendukung kehidupan yang ada ditengah-tengah masyarakat secara luas dan berkembang sepanjang waktu pandemi, yang ditandai oleh peristiwa yang saling terkait, yang mendapat perhatian pemerintah dan terjadi kepanikan masyarakat pada tingkat yang berbeda-beda, ditangani secara sepihak dan tidak memadai, oleh pihak berwenang (Boin, Ekengren, dan Rhinard, 2020).

Krisis seperti pandemi ini jarang terjadi dan diteliti dibandingkan dengan krisis-krisis yang terjadi secara cepat, misalnya; bencana alam, kecelakaan besar, kebakaran hutan, dan seterusnya. Disisi lain, pandemi didefinisikan sebagai ancaman serius terhadap struktur dasar atau nilai-nilai dasar dan norma-norma suatu sistem, yang dalam tekanan waktu dan keadaan yang sangat tidak menentu mengharuskan pemerintah pengambilan keputusan-keputusan penting (Rosenthal, Boin, & Comfort, 2001; Sætren dkk., 2023) dengan keterbatasan bukan hanya waktu melainkan terbatas sumberdaya yang berakibat mengancam tatanan yang sudah ada. Dalam persepektif hukum, mengutip pendapat Asshiddiqie (2021) disebut *state of emergency* yang mendefinisikan sebagai keadaan bahaya yang datang tiba-tiba mengancam ketertiban umum, yang menuntut negara agar bertindak dengan cara-cara yang tidak lazim menurut aturan hukum yang biasa berlaku dalam keadaan normal.

Krisis yang terjadi secara perlahan relatif lebih sulit untuk dideteksi dan diatasi dibandingkan dengan krisis yang terjadi dengan cepat. Kesulitan ini dapat dikaitkan dengan beberapa ciri yang melekat pada krisis yang sedang melanda. Pertama, serangannya lambat, dengan intensitas yang relatif rendah, sehingga tidak memerlukan tindakan segera atau proaktif (Sætren dkk. 2023). Dengan kata lain, kasus virus seperti ini dapat dengan mudah lolos dari celah pembuatan kebijakan dan agenda kelembagaan. Namun, jika dibiarkan berlarut-larut, dan segera setelahnya, krisis-krisis yang terjadi secara perlahan-lahan dapat berkembang menjadi permasalahan-permasalahan yang berintensitas tinggi, yang tiba-tiba menghadirkan tantangan-tantangan yang berkembang dan berskala besar yang memerlukan perhatian segera (Beamish 2002; Boin, Ekengren, dan Rhinard 2020).

Krisis pandemi Covid-19 bersifat multidimensi dan lintas batas dengan intensitas cepat, serangan cepat dan berskala besar, melintasi berbagai sektor masyarakat dan wilayah geografis (Zaki & George, 2022). Pada krisis dengan skala seperti itu yang

terjadi diberbagai daerah di Indonesia yang berinteraksi dengan budaya, nilai, dan karakteristik demografi yang berbeda, sehingga menghasilkan persepsi dan dampak yang beragam antar daerah. Dampak-dampak tersebut bertahan dalam jangka waktu yang lama. Naik turunnya zonasi atau level kedaruratan yang terjadi di Kota Malang dalam kurun waktu yang panjang menjadi isu dan masalah yang tidak lekas berakhir, hadir dalam konteks formulasi pembuatan kebijakan, dengan siklus intensitas yang bervariasi antar waktu (bergantian tinggi dan rendah dapat dilihat dari warna zonasi dan level) yang semua pernah terjadi di Kota Malang. Oleh karena itu, krisis yang pandemi tersebut “tidak jelas” dan lebih sulit untuk didefinisikan, dengan makna yang berubah seiring berjalannya waktu (Boin, Ekengren, & Rhinard 2020). Dengan demikian, hal-hal tersebut memicu kontestasi dan ketegangan sosial, yang mengarah pada politisasi dan konflik yang mendasari respons terhadap krisis, terutama mengingat adanya konflik gagasan masyarakat mengenai apa itu krisis, tingkat keparahannya, dan tingkat keseriusan merespons krisis yang diperlukan (Zaki, Pattyn, & Wayenberg, 2023).

Dengan demikian kasus pandemi Covid-19 ini termasuk jenis krisis multidimensi, yaitu krisis yang terjadi berdampak dalam seluruh aspek kehidupan, berskala besar, melintasi wilayah geografis, (Zaki, 2023). Memerlukan tindakan yang tidak lazim oleh negara atau pemerintah (Asshiddiqie, 2021). Oleh karena itu lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 20 Pandemi berdampak krisis multidimensi

Krisis yang terjadi di Kota Malang	Fakta dampak dilapangan
Multidimensi dan terjadi pergeseran makna	Krisis Pandemi Covid-19 di Kota Malang mempunyai implikasi ekonomi, sosial, dan politik yang signifikan. Krisis Covid-19 ini memiliki makna yang berbeda-beda seiring perkembangannya, mulai dari masalah kesehatan masyarakat hingga keterbatasan dan masalah-masalah akses terhadap layanan kesehatan, masalah dalam pendidikan, masalah dalam penghidupan (mencari nafkah), masalah dalam penegakan disiplin protokol kesehatan, masalah dalam hal bantuan sosial, dan masih banyak lagi.
Naik-turunnya angka kasus dan leveling zonasi, dan dampaknya bagi Kota Malang	Indikator intensitas krisis memiliki variasi yang signifikan (yaitu ledakan, tingginya angka kasus) di mana kasus positif naik dan turun sehingga menimbulkan persepsi yang berbeda-beda mengenai intensitas dan ancaman krisis (DeLeo dkk. 2021). Termasuk pengelompokan daerah dengan intensitas tinggi kasus sebaran, sedang dan rendah. Kota Malang dari awal menjadi daerah dengan intensitas tinggi selalu bersanding dengan Kota Surabaya, di Jawa Timur.
Perbedaan persepsi yang mengancam, yang subyektif dari pemerintah dan "bertentangan" dengan keinginan masyarakat	Krisis pandemi Covid-19 menimbulkan perbedaan persepsi, antara pemerintah dan masyarakat, dan antar pemerintah sendiri juga terjadi. Misalnya antara pemerintah Malang Raya (Kota Malang, Kota Batu dan Kab. Malang) saat awal pandemi dalam meresponnya terjadi perbedaan, hingga pemerintah Provinsi Jawa Timur "turun tangan". Krisis menciptakan ketegangan antara preferensi kelompok sosial yang berbeda. Ia juga memfasilitasi perpecahan politik dan politisasi yang memperdebatkan pendekatan yang berbeda-beda dalam mengatasi pandemi. Krisis ini selaras dengan pendapat Bohle dkk., (2022); Zaki, Pattyn, dan Wayenberg (2023).

Mengingat kompleksitasnya, dan meluas yang berkelanjutan, krisis pandemi Covid-19 memerlukan kebijakan berkelanjutan (Lee, Hwang, & Moon 2020; Kim, Shin, & Kim 2023). Fokus pada kelincahan sangatlah penting (Nolte & Lindenmeier, 2023) serta ketahanan (Howlett, Capano, & Ramesh, 2018). Namun, proses formulasi kebijakan penanganan pandemi jika dipadukan pada tataran praktik dan kemampuan aktor pemerintah terasa seperti bermain catur, melawan musuh tak kasat mata yang selalu berada dua langkah di depan (Zaki, 2023).

Memahami krisis pandemi Covid-19 secara komprehensif ada 4 prinsip yang meminjam pendapat Zaki (2023). Pertama, perlu diakui bahwa persepsi dan klasifikasi krisis merupakan hasil konstruksi sosial, yang berkembang dan terpengaruh informasi yang massif di media sosial. Persepsi mengenai isu-isu seperti ancaman, urgensi, dan kompleksitas krisis dapat bervariasi dari dampak yang ditimbulkan dari satu kebijakan ke kebijakan lainnya yang silih berganti. Oleh karena itu, dampaknya dapat berbeda di berbagai kelompok sosial dan profesional dengan persepsi dan nilai risiko yang berbeda-beda (Boin, Ekengren, dan Rhinard 2020; Dunlop dan Radaelli 2013). Misalnya, bagi kelompok tertentu seperti petugas kesehatan garis depan, Covid-19 juga dapat dialami sebagai serangkaian krisis tajam yang terjadi secara diam-diam dan cepat selama gelombang pandemi dengan intensitas tinggi (Zaki, Pattyn, & Wayenberg, 2023). Demikian pula, suatu situasi bisa menjadi krisis bagi kelompok tertentu, namun menjadi peluang bagi kelompok lain (Rosenthal, Boin, & Comfort, 2001). Sebaliknya, pandemi Covid-19 dibahas sebagai krisis yang menjalar karena hal ini dialami pada tingkat kepentingan analitis, yaitu para aktor kebijakan yang menangani krisis ini dengan cara yang lebih sistematis, berjangka panjang, dan strategis sesuai tingkat tanggungjawabnya, (Nolte & Lindenmeier 2023; Zaki 2023).

Krisis multidimensi yang terjadi akibat pandemi harus direspon oleh pemerintah, dengan respon yang tidak biasa dalam

prosesnya terutama dalam teknis formulasinya. Untuk memahami proses formulai kebijakan penanganan pandemi di pemerintah Kota Malang dapat dilihat dengan perspektif inkremental yang sayangnya dalam konteks pandemi kurang menyentuh persolan lokal yang "biasa terjadi" (mungkin hanya di Indonesia), bukan saja dalam penyusunan draft naskah kebijakan yang terjadi tindakan plagiarisasi, hampir disemua kegiatan perencanaan dan penyusunan program juga terjadi tindakan plagiarism, bahkan hampir disemua lembaga pemerintahan daerah. Oleh karena itu penting membahas model inkremental sekaligus tindakan plagiarism dalam proses formulasinya.

5. Formulasi Kebijakan *Disjointed Incremental* dan *Logical Incremental*

Kebijakan penanganan pandemi hanya melanjutkan kebijakan yang sudah ada, berubah sebagian dalam rangka merespon situasi dan peningkatan penyebaran virus, selain itu menindaklanjuti kebijakan dari pemerintah pusat dan provinsi. Peraturan-peraturan pemerintah pusat dan provinsi sebagai opsi kebijakan yang telah tersedia. Sehingga pemerintah Kota Malang tinggal melanjutkan saja kebijakan tersebut, yaitu kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dengan melakukan penyesuaian seperlunya.

Model inkremental yang dapat dijadikan pespektif dalam formulasi kebijakan penanganan pandemi di Kota Malang, yang paling memungkinkan merumuskan kebijakan dengan pendekatan inkremental terputus-putus (*disjointed incremental*), mengutip pendapat (Rajagopalan & Rasheed, 1995) yang memandang formulasi kebijakan *disjointed incremental* sebagai model yang melakukan perubahan secara terputus-putus. Melihat secara konseptual model inkrementalisme terputus-putus pada dasarnya menggambarkan pembuatan kebijakan sebagai proses "*muddling through*" (Lindblom, 1959). Model ini dikembangkan sebagai alternatif terhadap model rasional komprehensif. Model ini

didasarkan pada rasionalitas instrumental untuk menganalisis dan membuat keputusan, (Larsen, 2003). *Muddling through* sebagai alternatif dalam perumusan kebijakan yang gagal mengakui realitas perumusan kebijakan yang melekat pada keragaman nilai-nilai, mahalnya analisis yang komprehensif, dan terbatasnya kapasitas aktor dalam memecahkan masalah.

Dalam model *disjointed incremental*, analisis dan evaluasi bersifat “terputus-putus” dalam arti bahwa aspek-aspek kebijakan atau bidang permasalahan dianalisis pada berbagai titik, tanpa koordinasi yang jelas dan tanpa artikulasi bagian-bagian yang menjadi ciri pembagian suatu masalah secara rasional. Penyelesaian masalah, lebih jauh lagi, pembuatan kebijakan bersifat serial dan remedial, yaitu fokus utama pada langkah-langkah perbaikan yang ada, dan bukannya mengarahkan pada serangkaian tujuan dan kebijakan alternatif yang lebih komprehensif. Rasionalitas manusia dibatasi dan (mau tidak mau) dibatasi karena berbagai faktor. Hal ini mencakup keterbatasan kognitif, diferensiasi sosial, konflik pluralis, dan distorsi struktural. Pendekatan inkrementalis yang terputus-putus (*disjointed*) paling tepat dilakukan ketika kendala utama pada rasionalitas organisasi berasal dari konflik pluralis, (Forester, 1984).

Proses inkrementalisme terputus-putus menghasilkan keputusan yang *smart* dan terkoordinasi melalui proses alami “penyesuaian timbal balik secara partisan”, (Lindblom, 1965). Kelalaian dan kesalahan yang tidak dapat dihindari oleh aktor dalam pengambilan keputusan pada lembaga tertentu, akan diperhitungkan oleh aktor lembaga lainnya. Dengan demikian, sifat rekonstruktif dari pemecahan masalah berkontribusi terhadap kualitas pengambilan keputusan secara keseluruhan, saling melengkapi, terputus-putus dalam tujuan yang sama menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi.

Pendekatan ini berfokus pada membandingkan antara kebijakan yang hanya berubah sedikit, berbeda dengan kebijakan yang telah ada dimana kurang memperhatikan tujuan besar dari kebijakan

yang dirumuskan, selain mengatasi masalah dan memperbaikinya. Proses formulasi berdasarkan sarana dan prasarana yang tersedia dan dilakukan dengan cara tambal sulam. Pendekatan ini bersifat terputus-putus karena kebijakan tidak dilakukan secara menyeluruh, terkontrol dan dengan koordinasi yang lengkap.

Sementara inkremental logis dapat ditelusuri dalam (Quinn, 1980) yang dilakukan dalam sektor bisnis, berbeda dengan Linblom yang area kajiannya lebih pada sektor publik. Quinn menyatakan bahwa para manajer di perusahaan besar cenderung mengembangkan rencana strategis melalui proses yang tidak dapat dijelaskan secara memadai oleh model perencanaan formal maupun teori perilaku kekuasaan. *Top management* dengan cerdas memadukan teknik formal-analitis, perilaku, dan politik kekuasaan untuk mewujudkan kohesi dan gerakan langkah demi langkah menuju tujuan yang ditentukan secara luas, yang juga terus disempurnakan seiring dengan bertambahnya informasi baru. Metodologi pengintegrasian ini paling tepat digambarkan sebagai proses "inkrementalisme logis" (Rajagopalan dan Rasheed, 1995). Berbeda dengan inkrementalisme yang terputus-putus (*disjointed*), model inkrementalisme logis memandang pembuatan kebijakan sebagai proses yang sadar dan proaktif, yang didukung oleh adanya visi yang kuat dan terpusat (visi manajemen puncak). Inkrementalisme terputus-putus bertujuan untuk mencapai kesepakatan sosial melalui minimalisasi konflik, sedangkan tujuan dasar inkrementalisme logis adalah untuk meningkatkan kualitas keputusan strategis dan memaksimalkan kemungkinan keberhasilan implementasinya. Namun kedua model tersebut berupaya mengatasi permasalahan yang disebabkan oleh kurangnya informasi, terbatasnya kemampuan manusia dalam memecahkan masalah, dan konflik nilai yang melekat dalam perumusan kebijakan. Summer (1980) menggambarkan inkrementalisme logis sebagai "kekacauan dalam mencapai tujuan" dan mengklaim bahwa hal ini dapat diterapkan pada proses pemerintahan tertentu dan juga pada organisasi bisnis (Rajagopalan

& Rasheed, 1995).

Menurut pandangan ini, platform partai politik dari tahun ke tahun merupakan peningkatan logis dalam kerangka yang lebih holistik dan strategis sebagaimana diwakili oleh tujuan jangka panjang dan program pelayanan partai. Menurut Wrapp (1967), "mengacaukan tujuan" paling tepat menggambarkan perilaku ahli strategi yang mengingatk tujuan akhir organisasi sambil melakukan penyesuaian bertahap karena kondisi berikut: (a) fakta tidak tersedia untuk meramalkan secara rinci kebijakan dan (b) faktor politik atau sosial dalam organisasi mencegah satu "rencana induk" diterapkan dari atas. Dengan demikian, proses inkrementalisme logis menekankan koordinasi keputusan-keputusan inkremental yang terencana dan dikelola secara terpusat, didukung oleh penilaian ulang yang terus-menerus dan sadar terhadap organisasi, kapasitasnya, dan kebutuhannya sehubungan dengan lingkungan sekitarnya. Gladstein dan Quinn (1985) membedakan secara jelas antara rasionalitas keputusan yang bertujuan untuk sampai pada keputusan yang "terbaik" dan rasionalitas tindakan yang lebih berorientasi pada pelibatan orang dalam proses pengambilan keputusan sehingga memperoleh masukan dan kerjasamanya. Organisasi perlu terus-menerus bergerak bolak-balik antara rasionalitas keputusan dan tindakan.

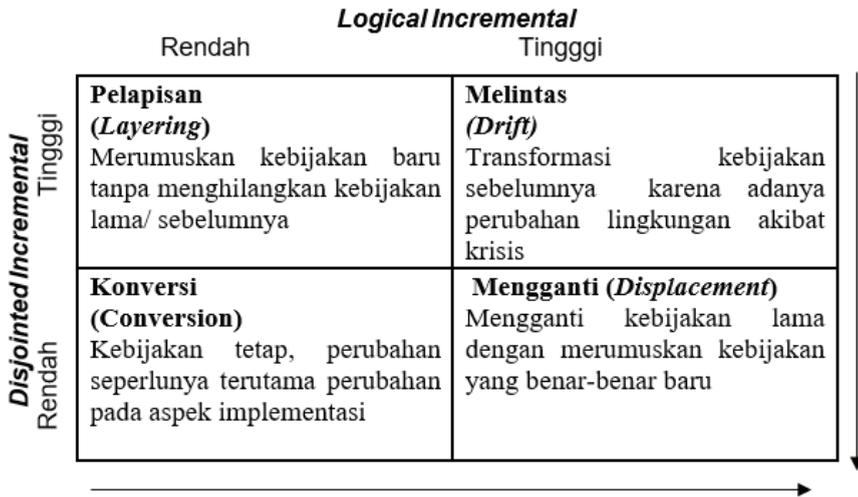
Inkremental logis berdasarkan penelitian (Quin, 1980) tidak dapat diterapkan dalam situasi krisis, yang membutuhkan tindakan segera dari aktor kebijakan. Rajagopan & Rasheed mengkombinasi keduanya dengan menyatakan bahwa baik dalam sektor publik maupun bisnis didasarkan keterbatasan informasi, keterbatasan kemampuan manusia dalam memecahkan masalah, dan potensi konflik nilai yang melekat, tidak memperhitungkan situasi dan kondisi yang krisis atau darurat karena kejadian luar biasa berupa pandemi. Masing-masing, baik *disjointed incremental* dan *logical incremental* berada dalam situasi yang terkendali.

Nampaknya *disjointed incremental* dan *logical incremental* dalam penanganan pandemi dapat digunakan secara bersamaan, mengingat model inkremental logis ini lebih tepat digunakan dalam lingkungan dinamis dan kurang stabil, (Fredrickson, 1984; Fredrickson dan Mitchell, 1984), namun oleh (Quinn, 1980) terjadi di sektor bisnis. Pandemi berdampak terhadap kehidupan publik terutama sektor ekonomi, tetapi lingkungan kebijakan bersifat dinamis dan jelas tidak stabil. Inkremental terputus-putus memungkinkan melakukan formulasi kebijakan strategis dengan lingkungan yang tidak stabil, tetapi baik *disjointed incremental* dan *logical incremental* tersebut juga labil karena situasi krisis.

Selama fase perumusan strategis, aktor dapat menggunakan rasionalitas tindakan, namun lingkungan yang tidak stabil menyebabkan kebijakan strategis tersebut labil. Dalam arti ketika kebijakan strategis diputuskan, bisa jadi lingkungan sudah berubah. Itu yang terjadi dalam contoh kebijakan PSBB yang baru diimplementasikan, justru tidak membuat kasus Covid-19 mereda, namun semakin meluas dengan tingginya pasien positif, sehingga perlu kebijakan baru berupa PPKM. Model inkrementalisme terputus-putus merupakan deskripsi yang tepat mengenai politik inkremental, sedangkan inkrementalisme logis lebih dapat diterapkan pada pola perilaku manajemen puncak yang mengamati di perusahaan bisnis besar (Quinn, 1980).

Membedakan secara jelas antara rasionalitas keputusan yang bertujuan untuk sampai pada keputusan yang "terbaik" dan rasionalitas tindakan yang lebih berorientasi pada pelibatan orang dalam proses pengambilan keputusan sehingga memperoleh masukan dan kerjasama. Lembaga pemerintah perlu terus-menerus bergerak bolak-balik antara rasionalitas keputusan dan tindakan. Inkrementalisme logis mewakili kompromi antara kedua jenis rasionalitas ini dengan membiarkan rasionalitas keputusan mendominasi selama fase perumusan strategis dan rasionalitas tindakan mendominasi selama fase implementasi strategis (Gladstein

& Quinn, 1985). Tipologi kedua model dapat diasumsikan dalam bentuk gambar dibawah ini:



Gambar 21 *Disjointed* dan *logical incremental* dalam formulasi kebijakan
Sumber: Hasil analisis data dan adopsi dari (Mahoney & Thelen, 2010).

Berdasarkan pandangan (Rajagopalan & Rasheed, 1995) tentang *disjointed incremental*, *logical incremental* dan fenomena yang terjadi, setidaknya dapat digambarkan perubahan yang terjadi dalam empat tipologi perubahan dalam formulasi kebijakan, yaitu pelapisan (*layering*), pergeseran (*drift*), konversi (*conversion*) dan *displacement* (penggantian). Empat tipologi tersebut berdasarkan pertanyaan bagaimana *disjointed incremental* dan *logical incremental* digunakan dalam proses formulasi kebijakan, tinggi dan rendahnya berdasarkan kemungkinan yang paling ideal dilakukan berdasarkan kasus pandemi yang serba tidak ideal baik dari segi waktu, sumberdaya, anggaran, terutama tidak ideal untuk membuat kebijakan yang benar-benar baru yang berorientasi masa depan.

Layering atau pelapisan, yaitu merumuskan kebijakan baru tanpa menghilangkan kebijakan lama atau yang telah ada sebelumnya; adalah kemungkinan paling rendah apabila dilakukan dengan model *logical incremental*. Karena aktor dapat memaksimalkan

rasionalitas dalam proses formulasi kebijakan asalkan memiliki kecukupan waktu dan sumber daya, selain itu dalam situasi yang juga memungkinkan untuk mempertimbangkan untung-rugi dalam pilihannya. Kemungkinan tinggi dengan model *disjointed incremental* karena memang krisis menghendaki adanya kecepatan keputusan dan tindakan dengan cara merumuskan kebijakan baru tanpa menghilangkan kebijakan sebelumnya sama sekali, tepat dengan situasi pandemi dengan tujuan mengatasi masalah sosial yang nyata (sedang berlangsung) daripada digunakan untuk meningkatkan tujuan mengatasi masalah sosial dimasa yang akan datang, (Islamy, 2004).

Drift atau melintas adalah transformasi kebijakan publik karena adanya perubahan; dengan pendekatan model *logical incremental* kemungkinannya tinggi. Para aktor memiliki kesempatan seluasnya untuk mentransformasi kebijakan sebelumnya pada proses formulasi kebijakan berikutnya karena ada perubahan situasi krisis dalam fenomena yang sama yakni pandemi. Kemungkinan juga tinggi dengan model *disjointed incremental*, diperlukan peran aktor untuk menginisiasi dan keputusan akhir tetap ditangan aktor internal pemerintah.

Conversion atau lebih tepatnya membelokkan, sementara kebijakan tetap, perubahan seperlunya terutama perubahan pada aspek implementasi; sebuah perubahan kebijakan yang terjadi pada level interpretasi dan tahap implementasi, sementara disaat yang sama secara formal kebijakan tersebut tidak mengalami perubahan. Baik model *logical incremental* maupun *disjointed incremental* sama-sama berpeluang rendah, pada lingkungan kebijakan dengan situasi krisis yang menuntut perubahan kebijakan, bukan saja pada aspek teknis implementasi melainkan menuntut keterbukaan dalam proses formulasi.

Displacement mengganti kebijakan lama dengan merumuskan kebijakan yang benar-benar baru, ada dalam ruang tinggi dengan model *logical incremental* karena rasionalitas aktor lebih

menguntungkan dengan membuat kebijakan baru terutama aktor yang memiliki kepentingan politik dan dianggap sebagai “prestasi” apabila membuat kebijakan baru. Kemungkinan rendah dengan model *disjointed incremental*, bahkan dengan ciri utama *disjointed* aktor dihadapkan pada ragam keterbatasan, maka sangat kecil untuk membuat kebijakan yang benar-benar baru.

Dengan demikian baik *logical incremental* maupun *disjointed incremental* adalah hal “normal” sebagai upaya-upaya legal yang menjadi jalan melakukan perubahan-perubahan terutama tahap formulasi kebijakan, berpeluang tinggi dan rendahnya sangat bergantung kepada preferensi aktor, mengingat aktor internal pemerintah dalam penanganan pandemi sangat dominan.

6. Formulasi Kebijakan *Crisis-Driven Incremental*

Model *crisis-driven incremental policy* menurut (Crow et al., 2023), adalah kebijakan yang didasarkan pada situasi dan kondisi mendesak karena krisis. Perubahan kebijakan sering kali dimaknai sebagai proses bertahap, namun krisis mengharuskan organisasi beradaptasi dengan cepat terhadap permasalahan yang berkembang hampir setiap saat berubah dari waktu ke waktu (*real-time*). Fenomena ini jelas tampak pada kasus pandemi Covid-19, yang memaksa pemerintah daerah untuk terus menyesuaikan dan mengkalibrasi ulang (Crow, et al., 2023) langkah-langkah pencegahan, penanganan dan pemutusan mata rantai penyebaran virus.

Studi Crow ini mengkaji pembelajaran subnasional (dinegara-negara bagian) selama pandemi Covid-19. Studi di Colorado, Iowa, Louisiana, Massachusetts, Michigan, dan Washington, yang selama pandemi Covid-19 mengakibatkan lebih dari 1 juta kematian memberikan konteks yang berguna untuk menilai kebijakan pemerintah dan perubahannya selama krisis yang terus berkembang (Boin et al., 2020; Dostal, 2020). Ia memilih negara-negara bagian tersebut berdasarkan variasi karakteristik regional, politik, dan

ekonomi, tingkat kasus Covid-19, tindakan dan respon awal dalam penanganan pandemi.

Hasilnya jenis respons kebijakan di negara-negara bagian tersebut berfokus pada mitigasi risiko, membatasi penyebaran virus, dan merespons dampak pandemi di berbagai sektor (Crow, et al, 2023). Hal berbeda di Indonesia secara umum respon dan kebijakan yang dilakukan awal kemunculan virus justru adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) tanpa mitigasi bencana yang menyeluruh dan memadai, menyebabkan masyarakat bingung, resah dan "shock" dengan situasi yang tiba-tiba menghentikan aktivitas sosial dan ekonomi secara bersamaan. Menyebabkan kebijakan pemerintah justru mengalami disharmonisasi (Juaningsih, dkk., 2020) antara Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat dengan kebijakan Pemerintah Daerah Kota Malang. Perbedaan tersebut dimulai ketika Kota Malang dan beberapa daerah menetapkan *lockdown*, namun pemerintah pusat menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Kebijakan yang diterapkan oleh Pemerintah Pusat dinilai janggal karena himbauan yang dibuat masih bersifat tidak mengikat, sementara di Kota Malang kasus dengan cepat menyebar dan meluas, yang menurut perhitungan (rasional) pemerintah Kota Malang mengharuskan pemberlakuan *lockdown*.

Jika menganalisis ragam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Malang setidaknya perubahan demi perubahan kebijakan disebabkan faktor;

- a. Meningkatnya jumlah pasien positif Covid-19.
- b. Faktor politik, tepatnya politisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat. (Birkland et al., 2021; Fowler et al., 2021; Grossman et al., 2020) yang mengeksplorasi dinamika politik pembuatan kebijakan saat pandemi.

Temuan yang menarik bahwa peristiwa krisis yang berdurasi panjang menciptakan lingkungan kebijakan yang menyimpang dari asumsi awal bahwa kebijakan seharusnya dirumuskan berdasarkan

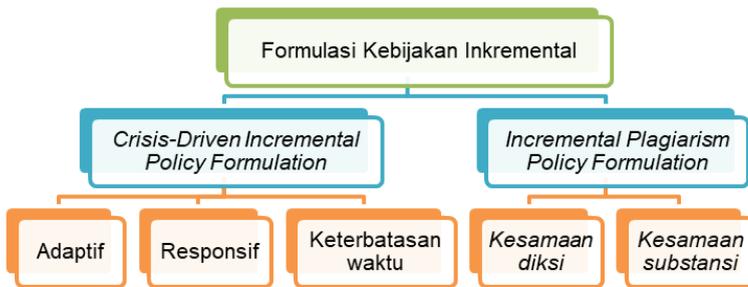
masalah yang ada, mendefinisikan masalah, memberikan ruang partisipasi, berikut alternatif kebijakan, dan melibatkan para aktor atau *stakeholder* dilingkungan kebijakan yang menjadi sasaran. Namun justru sebaliknya, proses formulasi kebijakan dilakukan dengan cara tidak “biasa”. Peristiwa krisis yang berdurasi panjang menciptakan tekanan untuk tidak hanya bertindak hampir secara bersamaan *real-time*, (bukan hanya di Kota Malang) saja namun juga diberbagai daerah di Indonesia.

Di Kota Malang ragam kebijakan yang dikeluarkan lebih banyak berdasarkan intruksi atau “perintah” dari pemerintah pusat, meskipun pada awal pandemi pilihan dan tindakan preventif juga terlihat dari permintaan Walikota Malang (Sutiaji) agar melakukan *lockdown*. Kebijakan berikutnya seperti PSBB, PPKM, dan seterusnya murni menindaklanjuti kebijakan pemerintah pusat (apakah itu peraturan pemerintah, intruksi menteri dalam negeri, menteri kesehatan). Kebijakan tersebut menutup peluang merumuskan kebijakan yang lebih preventif dan berorientasi jangka panjang untuk Kota Malang. Itulah mengapa dapat dikatakan terjadi “politisasi” dari pemerintah pusat, yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah.

Akibat dari “kepatuhan” terhadap kebijakan pemerintah pusat, maka dalam merumuskan kebijakan berupa Peraturan Walikota (yang beberapa kali dikeluarkan) ditemukan praktik plagiasi draft naskah Raperwal. Praktik plagiasi ini dalam hasil analisis dokumen perwali “diduga” sama dengan Peraturan Walikota Surabaya yang dalam hal tingkat krisisnya dan level zonasinya sama dengan Kota Malang. Plagiasi tersebut ada yang sebagian pasal dan ayat, ada juga yang hampir keseluruhan kalimatnya sama. Setidaknya pada kesamaan diksi dan kesamaan substansi. Meskipun dalam perspetif hukum itu juga dikenal dengan istilah “*mutatis mutandis*”. Memahami *mutatis mutandis* perlu mengetahui definisinya sebagaimana dalam *Black's Law Dictionary* bahwa; “*all necessary changes having been made; with the necessary changes what was said regarding the first contract applies mutatis mutandis to all the later ones* (semua perubahan yang

diperlukan telah dilakukan; dengan perubahan yang diperlukan, apa yang dikatakan mengenai kontrak pertama berlaku secara mutatis mutandis untuk semua kontrak berikutnya).

Selain itu, mengutip dari Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia yang ditemukan pada Pasal 1 angka 11 berbunyi "*Mutatis Mutandis* adalah asas yang menyatakan bahwa pada dasarnya sesuai dengan prosedur yang terdapat dalam ketentuan Peraturan Kepala ini tetapi memiliki kewenangan melakukan perubahan prosedur pada hal-hal yang diperlukan atau penting sesuai dengan kondisi yang mendesak". Sehingga dapat disimpulkan bahwa, *mutatis mutandis* dapat diartikan sebagai perubahan-perubahan yang diperlukan atau penting. Hasil olah data dan analisis proses formulasi kebijakan yang terjadi di Kota Malang, setidaknya ada dua kecenderungan model yang teridentifikasi memadu padankan pendapat (Crow et al., 2023; Rajagopalan & Rasheed, 1995; Zaki, 2023), bagaimana tergambar di bawah ini:



Gambar 22 Formulasi Kebijakan Inkremental Penanganan Pandemi

Pertama, formulasi kebijakan penanganan pandemi di Kota Malang mengarah kepada model *crisis-driven incremental policy*, yaitu kebijakan inkremental yang digerakkan oleh krisis (Crow, et al., 2023). Kebijakan ini dicirikan dengan adanya kebutuhan organisasi untuk beradaptasi dengan masalah yang berkembang dalam waktu yang hampir seketika selama krisis berlangsung. Respons krisis yang efektif mengharuskan organisasi membuat perubahan kebijakan

kecil dari waktu ke waktu untuk mengatasi krisis yang dihadapi (Zaki, 2023). Krisis dapat memaksa pemerintah untuk berubah dan belajar, karena krisis sering kali menunjukkan kelemahan atau kekurangan dalam rezim manajemen krisis yang ada, seperti pandemi Covid-19 yang terjadi secara global (Crow et al., 2023; Zaki, 2023).

Pada konteks Kota Malang, contoh krisis yang mengharuskan adanya perubahan kebijakan tambahan yang didorong oleh krisis di seluruh dunia. Kebutuhan pemerintah Kota Malang dalam mengorganisir masalah dan beradaptasi dengan masalah yang berkembang mengindikasikan bahwa kondisi kritis yang terjadi merupakan persoalan serius yang perlu diselesaikan dalam waktu yang cepat dengan pertimbangan-pertimbangan dampak sosial, ekonomi dan daya jangkauan persoalan pandemi.

Kedua, produk hukum dari perumusan kebijakan Pemerintah Kota Malang mengarah kepada *incremental plagiarism* (Rajagopalan & Rasheed, 1995). Model plagiarisme inkremental mengacu pada jenis plagiarisme yang terjadi ketika bagian-bagian kecil dari teks orang lain disisipkan ke dalam karya asli tanpa mengutip sumber aslinya. Jenis plagiarisme ini juga dikenal sebagai "plagiarisme mosaik (*mosaic plagiarism*)" atau "plagiarisme tambal sulam (*patchwork plagiarism*)".

Bukti-bukti produk hukum kebijakan menunjukkan adanya kesamaan isi dan muatan hukum dengan kebijakan-kebijakan sejenis dari pemerintah daerah lainnya. Untuk memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan memiliki integritas yang tinggi dan mencerminkan pemikiran orisinal, penting untuk menghindari praktik inkremental plagiarisme. Proses formulasi kebijakan dengan cara plagiarisme ini bisa menjadi permasalahan yang merusak, dampaknya adalah pada kehandalan kebijakan. Keberhasilan kebijakan publik tergantung pada pemikiran orisinal dan analisis yang kuat berdasarkan data. *Inkremental plagiarisme* dapat mengakibatkan kebijakan yang tidak efektif atau tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Lembaga pemerintah atau individu yang terlibat dapat menghadapi konsekuensi hukum.

7. Formulasi Kebijakan *Plagiarism Incremental*

Pendekatan ini sering kali diadopsi oleh pemerintah, terutama dalam lingkungan masyarakat yang heterogen, di mana sulit untuk merumuskan kebijakan baru yang mampu memuaskan seluruh lapisan masyarakat. Fakta dan kondisi tersebut terjadi di kota Malang. Dalam beberapa kali wawancara dengan para aktor yang terlibat sering menemukan frasa “kami hanya melanjutkan kebijakan pusat”, “kami tidak memiliki cukup waktu”, dan “kondisi mendesak atau darurat” menjadi pernyataan berulang yang disampaikan informan.

Secara esensial, model inkremental melihat kebijakan publik sebagai kelanjutan atau variasi dari kebijakan yang sudah ada di masa lalu. Oleh karena itu, model ini dapat dianggap sebagai pendekatan yang bersifat pragmatis dan praktis, terutama dalam menghadapi masalah-masalah yang memerlukan penanganan dalam jangka waktu yang terbatas. Pendekatan ini mencerminkan pengakuan atas kenyataan bahwa proses pembuatan kebijakan sering kali membutuhkan adaptasi terhadap perubahan dalam lingkungan sosial dan politik yang kompleks.

Pemerintah Kota Malang menghadapi kompleksitas masalah dalam penyusunannya. Sehingga Pemerintah Kota Malang memilih opsi untuk melanjutkan kebijakan yang sudah ada sambil terbuka terhadap berbagai peristiwa yang sedang terjadi. Hal tersebut sangat sesuai dengan ciri Inkremental, yang mana pendekatan inkremental mengakui kompleksitas alamiah dari proses perumusan kebijakan publik dan berusaha mengatasi kendala-kendala yang ada dengan membangun atas dasar kerangka kerja yang telah ada, sambil tetap terbuka terhadap kemungkinan perubahan dan penyesuaian seiring berjalannya waktu.

Fakta yang terjadi di Kota Malang, Meminjam istilah Lindblom Pemerintah Kota Malang hanya melakukan penyesuaian. Menurutnya, dalam tulisannya yang berjudul “*The Science of ‘Mudding Through,’*” Lindblom menguraikan bahwa para pengambil keputusan melakukan proses ini dengan bergerak secara berkelanjutan dari

situasi saat ini, mengambil langkah-langkah perlahan, dan membuat keputusan yang hanya memiliki perubahan yang sangat terbatas jika dibandingkan dengan *status quo* yang sudah ada. Dengan kata lain, mereka cenderung untuk mengadopsi perubahan yang minimal dari situasi yang ada, dan pendekatan ini adalah pendekatan inkremental dalam pembuatan kebijakan.

Ada banyak ragam model formulasi kebijakan yang bisa digunakan oleh aktor pembuat kebijakan bergantung pada kondisi, tuntutan, kebutuhan, waktu, dan sumberdaya. Dari berbagai macam ragam model formulasi kebijakan, berdasarkan hasil wawancara dan telaah dokumen kebijakan, model perumusan kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Kota Malang mengarah pada pendekatan inkremental. Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Malang dalam merumuskan kebijakan memenuhi ciri-ciri model inkremental. Lebih terperinci dibawah ini hasil analisis data tahapan-tahapan formulasi yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Malang dalam penanganan pandemi, kemudian analisis dokumen berupa Peraturan Walikota Malang yang menjadi dasar penanganan Pandemi

Model kebijakan inkremental merupakan suatu paradigma dalam pembuatan keputusan kebijakan publik yang mengeksplorasi dinamika proses politik yang berciri tawar-menawar dan penyesuaian terhadap realitas praktis kehidupan. Keterbatasan waktu, keterbatasan sumberdaya dan situasi yang menuntut perubahan kebijakan yang cepat adalah ciri lain dari inkremental, (Rajagopalan & Rasheed, 1995). Paradigma ini berakar pada prinsip-prinsip pluralisme, demokrasi, serta pemahaman akan keterbatasan rasionalitas manusia (*bounded rationality*) dalam mengambil keputusan, (Simon, 1957). Model ini diterima secara luas di kalangan pembuat kebijakan publik, (Nugroho, 2011), meskipun juga mendapatkan kritik yang tajam, justru dengan kritik tersebut inkremental semakin mengukuhkan sebagai salah satu model pengambilan keputusan.

Konsep inkrementalisme dalam perumusan kebijakan dapat ditelusuri kembali ke publikasi artikel Lindblom yang kontroversial dan banyak dikutip pada tahun 1959, *The Science of "Muddling Through"*. Muddling Through kemudian diformalkan oleh Braybrooke dan Lindblom (1963) sebagai teori *disjointed inkrementalism* dan dikembangkan lebih lanjut oleh Lindblom (1965) dalam bukunya, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. Hirschman dan Lindblom (1962) berkontribusi dalam membangun generalisasi teori inkrementalisme dengan mengidentifikasi kesamaan antara kebijakan, kebijakan pembangunan ekonomi, dan pembuatan kebijakan pemerintah secara umum. Bahkan ketika landasan teori inkrementalisme terus berkembang, beberapa studi empiris menemukan bahwa penggunaan model tersebut dapat diterima dalam situasi dan proses kebijakan tertentu (Anton, 1966; Wildavsky, 1964; Wildavsky dan Hammond, 1965). "Situasi dan kebijakan tertentu", apabila mengambil contoh kasus Covid-19 ini termasuk dalam kategori situasi "tertentu" yang terjadi bersifat multidimensi dan lintas batas, berskala besar, melintasi berbagai sektor dan wilayah geografis, (Zaki, 2023). Ragam kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat yang harus diimplementasikan di daerah dengan "situasi tertentu" sesuai tingkat kedaruratannya, maka kebijakan tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan "tertentu". Kebijakan yang tidak lazim, yang tidak setiap saat ditemukan dalam situasi normal, (Asshiddiqie, 2021).

Menganalisis kebijakan pemerintah Kota Malang dengan menggunakan pendapat (Eisenhardt & Zbaracki, 1992) mengidentifikasi tiga kategori besar, yaitu; rasionalitas dan rasional terbatas, politik dan kekuasaan, serta perspektif tong sampah. *Pertama*, dari Simon (1957) tentang rasionalitas dan rasionalitas terbatas, meskipun para kritikus mempertanyakan asumsi mendasar dibalik konsep individu sebagai aktor yang rasional. Sebaliknya, keterbatasan kognitif memaksa individu dan organisasi untuk

bersikap rasional secara terbatas. Rasionalitas terbatas ditandai dengan optimalisasi sumberdaya yang ada, solusi yang memuaskan, dan ketergantungan pada prosedur operasi yang ada. Dalam pandangan ini, penanganan pandemi oleh pemerintah Kota Malang memaksa aktor bersikap rasional dengan membaca jumlah kasus yang meninggal, kasus positif dan pasien dalam pengawasan. Selain itu di Jawa Timur, Kota Malang tertinggi kedua setelah Kota Surabaya. Wajar dalam pilihan kebijakan yang seakan “tidak ada alternatif lagi” selain mengikuti kebijakan dari pemerintah pusat dengan mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 17 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2019 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Menurut Undang-Undang ini, PSBB adalah pembatasan kegiatan penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi atau terkontaminasi penyakit. Secara praktis, kebijakan PSBB diturunkan menjadi PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19.

Mekanisme PSBB diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Sebagaimana diatur dalam pasal 8 Permenkes ini setiap pemerintah daerah dapat menerapkan PSBB diwilayahnya dengan persetujuan pemerintah pusat. Indikator pengajuan PSBB didasarkan pada data peningkatan jumlah kasus atau penyebaran yang terjadi secara cepat dalam kurun waktu tertentu. Artinya transmisi virus Covid-19 terjadi masif di daerah tersebut. Pilihan paling rasional adalah mengikuti apa yang pemerintah pusat “perintahkan”, meskipun pilihan tersebut terbatas dan batasan tersebut adalah kenyataan situasi dan kondisi Kota Malang yang berbeda dari daerah lainnya.

Kedua, pandangan formulasi kebijakan dan pengambilan keputusan strategis sebagai hasil dari proses politik dimana para pengambil keputusan dengan tujuan yang diharapkan bertentangan

dengan keinginan masyarakat dan kekuasaan (Allison, 1971; Pettigrew, 1973), yang tidak setara antara pemerintah pusat-daerah memaksa kebijakan itu diterima. Misalnya perintah "*lockdown*" adalah perintah yang bertentangan dengan keinginan pemerintah Kota Malang. Bahkan perintah *lockdown* untuk Malang Raya, antar pemerintah (Kota Malang, Kota Batu, dan Kab. Malang) berbeda dalam memaknainya. Pada akhirnya melalui kesepakatan politik, difasilitasi Gubernur Jawa Timur *lockdown* diterapkan di Kota Malang, meskipun Kota Batu dan Kab. Malang masih menunggu perkembangan (kasus Covid-19) lebih lanjut, diakses dari news.detik.com, (Senin, 16/3/2020).

Dengan kebijakan *lockdown* penurunan aktivitas ekonomi tidak terhindarkan. Untuk mencegah supaya kondisi ekonomi tidak terpuruk maka pemerintah mengambil langkah untuk menciptakan situasi normal baru (*New Normal*). Artinya masyarakat dapat beraktivitas kembali namun dengan pemantauan ketat soal protokol kesehatan, yakni memakai masker, mencuci tangan dengan sabun, dan menjaga jarak.

New Normal sebenarnya adalah kebijakan hasil dari "tawar-menawar" dari tuntutan masyarakat yang menganggap kebijakan pemerintah menyengsarakan, membuat mata pencarian sulit dan hidup makin susah. Apabila situasi tersebut tidak segera ditanggapi sebagai situasi kritis, maka bukan mustahil akan terjadi "ledakan" kegelisan yang pada akhirnya masyarakat melakukan perlawanan. Seperti hasil (Wood, Reinhardt, Daryakenari, Windsor, 2022); Pandemi Covid-19 telah menciptakan gangguan sosial dan provokasi politik. Provokasi politik (saat Pandemi Covid-19) bertujuan untuk menyebarkan propaganda yang memicu kebencian, perlawanan, dan tanggapan negatif. Apabila ini tidak respon dengan benar, bukan mustahil terjadi *chaos*.

Kasus di Amerika Serikat, pengunjuk rasa bersenjata lengkap berkumpul di Negara Bagian Michigan Gedung Capitol untuk menandakan penolakan mereka terhadap perintah *lockdown* dari

gubernur (Beckett, 2020). Di Afrika Selatan, polisi secara paksa membubarkan pengunjuk rasa anti *lockdown* di luar Parlemen (*Associated Press*, 2020). Di Israel, protes penolakan terhadap *lockdown* nasional yang kedua menyebabkan bentrokan sengit antara demonstran pro-pemerintah dan anti-pemerintah (Kershner, 2020).

Ketiga, Para pendukung model tong sampah memandang organisasi sebagai “anarki terorganisir” dan keputusan organisasi muncul dari pertemuan acak antara pilihan peluang, solusi, masalah, dan partisipan (Cohen et al., 1972). Pemerintah Kota Malang mengeluarkan ragam kebijakan seperti PSBB, PPKM, PPKM Mikro, PPKM Darurat dan PPKM Level 1, 2, 3 4. Dengan demikian tampak kebijakan ini bersifat *top-down* dengan terus menyesuaikan perkembangan data riil di Kota Malang yang dilaporkan secara formal oleh Dinas Kesehatan dan Satgas Covid-19, meskipun laporan-laporan non formal dari peristiwa di masing-masing kelurahan juga diterima oleh Pemkot melalui koordinasi dengan Satgas ditingkat Kelurahan dan Kecamatan di Kota Malang.

Model pertama memandang pengambilan keputusan sebagai hal yang rasional dalam batasan yang ditentukan oleh batasan kognitif, aktor berperan penting. Meskipun batasannya bukan kognitif semata, melainkan keterbatasan membuat pilihan karena “desakan” pemerintah pusat untuk melakukan berbagai kebijakan, salah satunya *lockdown*. Keterbatasan kognitif memaksa individu dan lembaga pemerintah untuk bersikap rasional secara terbatas (Cyert dan March, 1973; Hickson et al., 1986). Model kedua memandang pengambilan keputusan sebagai hasil dari upaya tunggal untuk mencapai tujuan yang mementingkan tujuan politik (pemerintah yang berkuasa) oleh koalisi yang kuat. Sedangkan model tong sampah menekankan peran peluang, pentingnya ragam alternatif diperhitungkan.

Di Kota Malang terdapat keterbatasan anggaran pada awal mula pandemi merebak, keterbatasan fasilitas kesehatan saat

jumlah pasien positif meningkat dan terjadi kebingungan dalam diri aktor akibat dari krisis pandemi yang datang tiba-tiba dan terjadi demikian cepat-meluas penyebarannya. Kebijakan di Kota Malang seperti yang ditunjukkan dalam hasil analisa data, telaah dokumen dan pernyataan informan. Untuk melakukan *refocusing* anggaran pemerintah Kota Malang menyesuaikan dengan kebijakan dari pemerintah pusat begitu juga dengan penyediaan fasilitas kesehatan dengan mengandalkan ketersediaan yang ada di rumah sakit-rumah sakit yang ada. Pemerintah Kota Malang tidak punya waktu yang cukup (waktu ideal untuk merumuskan kebijakan dalam situasi normal), keterbatasan informasi yang kurang memadai, mengingat wabah Covid-19 belum pernah terjadi sebelumnya, dan krisis yang menuntut segera ada regulasi sebagai dasar penanganan pandemi.

Keberadaan Satgas Covid-19 yang lintas sektoral sebagai contoh nyata yang terjadi di Kota Malang. Dalam praktiknya Satgas Covid-19 mengikuti tupoksi seperti tertuang dalam Surat Keputusan No. 188.45/260/35.73.112/2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* Kota Malang, selanjutnya disebut Satgas Covid-19. Namun demikian mereka memiliki tanggungjawab kepada institusi masing-masing. Sehingga apabila antar institusi saling melengkapi sesuai bidang masing-masing, yaitu penanggulangan pandemi Covid-19, maka dalam prosesnya dapat berbeda tugas dengan tujuan yang sama. *Leading sector* dalam formulasi kebijakan penanganan pandemi adalah Bagian Organisasi yang bertanggungjawab langsung secara koordinatif kepada Sekda, menjalankan tugas menyusun draft naskah rancangan peraturan walikota, sementara tugas penyediaan data perkembangan pandemi dilapangan dilakukan oleh Dinas Kesehatan yang bertanggungjawab kepada walikota. Demikian juga unsur TNI dan Polri masing-masing berperan dalam memberikan masukan terhadap formulasi kebijakan, namun tetap bertanggungjawab pada institusinya masing-masing.

8. Formulasi Kebijakan *Adjusted Incremental Plagiarism*

Selain model *crisis-driven incremental policy formulation* dan *incremental plagiarism*, yaitu plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*) adalah kebaruan ini dengan asumsi bahwa praktik inkremental ini sering dan “biasa” terjadi di lingkungan aktor internal pemerintah pembuat kebijakan. Terlebih praktik plagiarisme bukan saja terjadi dalam proses formulasi kebijakan saja, melainkan dalam banyak kegiatan perencanaan, program bahkan hal-hal strategis yang dilakukan oleh oknum pemerintah.

Dengan istilah plagiarisme inkremental yang disesuaikan lebih tepat daripada terputus-putus (*disjointed*), hal tersebut karena berkaitan dengan tujuan kebijakan yang menunjukkan perubahan atau penambahan terpilih (pada pasal atau poin yang paling tepat) dalam satu rangkaian, dipisah dalam bentuk kebijakannya (dapat dilihat dari Peraturan Pemerintah tentang PSBB, PPKM Mikro, PPKM Darurat, dan seterusnya), tetapi dapat berbeda secara diksi atau secara substansi, namun dalam satu mata rantai kebijakan yang “sama”, yaitu sama-sama bertujuan untuk menanggulangi pandemi yang “masalah pandemi” ini terjadi dalam kurun waktu panjang. Makna “disesuaikan” secara umum dapat berarti mengadopsi pola lama pada pola baru atau sebaliknya, pola baru disesuaikan dengan pola lama, dengan tetap tidak merubah kebijakan yang sudah ada. Mengadopsi yang masih relevan, disesuaikan dan dikontekstualisasikan dengan lingkungan kebijakan maupun lingkungan pemerintahan sesuai level krisis yang terjadi dalam durasi pandemi, berbeda waktu disesuaikan pada level krisis dalam kurun waktu yang panjang.

Kembali pada plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*) bahwa dalam memodifikasi kebijakan yang ada, model inkremental menafsirkan bahwa kebijakan publik cenderung merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan yang telah ada sebelumnya. Pada Peraturan Walikota

Malang tentang pandemi misalnya, inkremental dapat dilihat sebagai pendekatan yang lebih pragmatis dan praktis dalam konteks formulasi kebijakan (lihat 5.1.3.2 tentang Analisis Dokumen Inkremental Plagiarisme). Faktanya terjadi tindakan plagiarisme dalam proses penyusunan draft naskah rancangan peraturan walikota, dari mulai Peraturan Walikota Malang yang pertama No. 17 tahun 2020 tentang Pedoman PSBB yang serupa dengan Peraturan Walikota Surabaya No. 16 tahun 2020. Ditemukan kesamaan diksi dan substansi, sulit untuk mengatakan bahwa itu adalah tindakan "salah" memilih sebagian dan diadopsi dengan cara dipisah dan diletakkan berbeda tempat pada nomor maupun pasal. Atas temuan fenomena hasil pengamatan dan diskusi dengan informan dalam jangka waktu yang cukup lama yang dimaksud plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*) adalah memilih diksi dan substansi yang dianggap paling sesuai, diadopsi atau di *copy-paste* namun diletakkan dalam pasal dan nomor yang berbeda.

Ada pendapat itu "dianggap biasa", dalam istilah hukum disebut *mutatis mutandis* tertuang dalam Pasal 1 poin 11 Peraturan Kepala Arsip Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan Produk Hukum di Lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia. Dalam pasal tersebut berbunyi "mutatis mutandis" adalah asas yang menyatakan bahwa pada dasarnya perumus kebijakan memiliki kewenangan melakukan perubahan prosedur pada hal-hal yang diperlukan atau penting sesuai dengan kondisi yang mendesak. Dengan kata lain, *mutatis mutandis* ialah sebuah asas untuk menjalankan suatu hal sesuai aturan. Namun apabila ada urgensi, maka pihak tersebut memiliki kewenangan melakukan perubahan prosedur.

Berbeda yang terjadi di lapangan bahwa proses penyusunan draft naskah raperwal terjadi praktik *incremental* (tambal sulam) yang didorong oleh situasi krisis. Dalam konteks kebijakan atau pengambilan keputusan hal tersebut secara teknis bisa disebut "diskresi", berbeda dalam hal produk hukum menurunkan frase atau

kalimat dari peraturan yang lebih tinggi kemudian dicantumkan pada produk hukum lebih rendah biasa disebut *mutatis mutandis*. Apabila diperhatikan lebih cermat plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*), ada unsur “sengaja” melakukan plagiasi bukan karena *mutatis mutandis* melainkan “kemalasan” untuk mengkaji dari awal, mendefinisikan masalah, mempelajari masalah pandemi. Dengan alasan dituntut atasan (dalam struktur hierarki birokrasi) yang harus dipatuhi, maka demi menyelesaikan tugas menyusun draft naskah rancangan peraturan walikota atas desakan atasan, keterbatasan waktu dan situasi krisis, maka aktor internal pemerintah yang bertugas menyusun draft naskah kebijakan “membajak” peraturan yang sama dari daerah yang berbeda, kemudian “dipilih-dipisah” disesuaikan dengan kebutuhan aktor, begitulah paktek plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*).

Model plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*) ini lebih tepat menjadi pilihan ketika proses formulasi kebijakan terbatas oleh kendala-kendala seperti keterbatasan waktu, keterbatasan informasi yang tersedia, serta keterbatasan sumber daya yang diperlukan untuk melakukan evaluasi kebijakan secara komprehensif (ciri inkremental secara umum), namun juga didorong situasi krisis, tuntutan atasan dan “keengganan” aktor melakukan pekerjaan dari awal, maka plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*) ini menemukan ruangnya tersendiri. Selain itu, memulai proses formulasi dengan tahapan yang benar, didalam situasi krisis yang dihadapkan pada tingkat ketidakpastian yang signifikan tidaklah mudah sebagaimana *logical incremental* dan dan tidak sederhana *disjointed incremental*. Harus ada kecermatan dalam memilih kata atau kalimat, harus ada kecakapan dalam memilih diksi yang tepat, lalu keputusan untuk memisah-misah mana yang akan adopsi, bagian mana yang perlu dirubah atau dihilangkan dalam draft kebijakan yang akan dirumuskan.

Dalam pandangan (Nugroho, 2014) inkremental ditafsirkan dengan istilah "tambal sulam" (*patchwork plagiarism*). Tambal sulam dianalogikan sebagai sebuah pakaian yang berlubang butuh ditambal supaya kembali dalam bentuk semula, meskipun tidak benar-benar sempurna dengan mengambil kain yang serupa (bisa kain baru, atau kain sama yang digunakan), dengan tujuan lebih efektif dan efisien daripada menjahit baju baru yang didesign dan dijahit dari awal. Sedangkan dalam praktiknya kebijakan tambal sulam tidak sepenuhnya sederhana seperti menambal pakaian berlubang. Ada kebijakan lama yang harus "dipilih" apakah dalam pasal atau poin-poin (jika berupa produk hukum) untuk tetap digunakan (karena masih relevan), atau dipilih secara diksi berupa kalimat berbeda dengan maksud yang sama. Semua itu harus "dipisah" dalam bentuk yang benar-benar berupa kebijakan atau produk hukum yang baru. Oleh karena itu lebih tepat menggunakan istilah plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*).

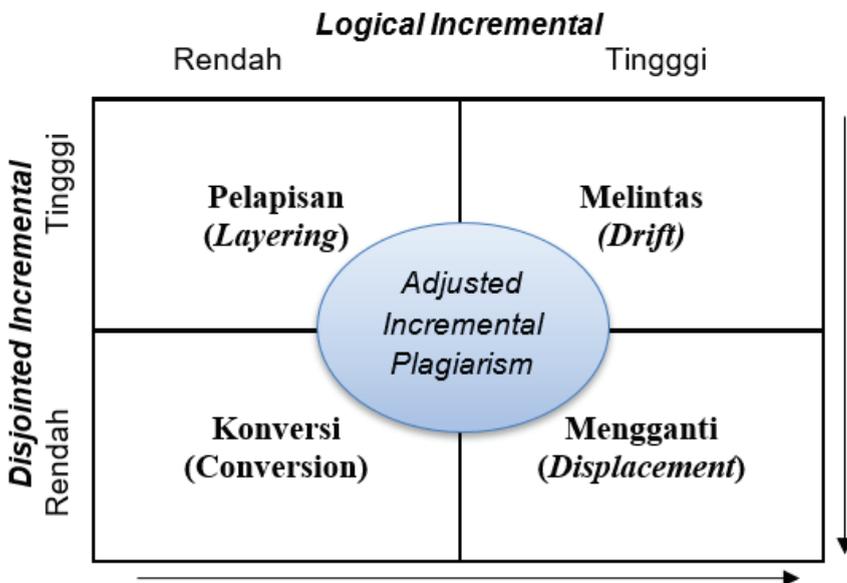
Pendapat Lindblom (1959) menunjukkan karakteristik formulasi kebijakan berjalan melalui perubahan bertahap, tetapi tidak menjelaskan dalam situasi yang seperti apa. Sebab fokus kajian Lindblom tentang inflasi, para administrator diberi tanggungjawab untuk menyelesaikan dengan pertimbangan utama adalah pasar. Lindblom mengatakan administrator memulai dengan inventarisasi semua nilai berdasarkan urutan kepentingan. Misalnya; pekerjaan penuh, keuntungan bisnis yang wajar, perlindungan simpanan, pencegahan kehancuran pasar saham. Kemudian semua hasil kebijakan yang mungkin dinilai kurang efisien dalam mencapai nilai-nilai maksimum. Sementara (Rajagopalan & Rasheed, 1995) mencoba menafsirkan kembali sekaligus mengkritisinya. Mereka mengatakan tujuan makalahnya adalah untuk meninjau model inkrementalisme terputus-putus (*disjointed incrementalism*) dan inkrementalisme logis (*logical incrementalism*) mengidentifikasi perbedaan utama di antara keduanya.

Mereka menjelaskan bahwa inkrementalisme terputus-putus bertujuan untuk mencapai kesepakatan sosial melalui minimalisasi konflik, sedangkan tujuan dasar inkrementalisme logis adalah untuk meningkatkan kualitas keputusan strategis dan memaksimalkan kemungkinan keberhasilan dalam implementasinya. Namun kedua model tersebut sama-sama berupaya mengatasi permasalahan yang disebabkan oleh kurangnya informasi, terbatasnya kemampuan manusia dalam memecahkan masalah, dan konflik nilai antar aktor yang melekat dalam proses formulasi kebijakan. Meskipun secara kritis mengulas dua model utama inkrementalisme (Rajagopalan & Rasheed, 1995) memberikan alternatif dengan empat penjelasan mengenai pembuatan kebijakan non-inkremental, yaitu; menjelaskan dari sisi kepemimpinan, augmentasi spekulatif, ambang batas kemampuan organisasi dan dengan pendekatan teori bencana. Teori bencana yang dimaksud tentang krisis energi di Jerman barat.

Berbeda dengan pandemi yang terjadi di Indonesia, sistem birokrasi yang membuka ruang *top-down* menjadi pendorong untuk membuat kebijakan dengan model inkremental, selain krisis pandemi, keterbatasan waktu, dan keterbatasan kemampuan administrator. Tekanan dalam lingkup internal birokrasi merupakan pembeda dari sebelumnya. Sehingga plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*) bisa simultan tinggi dan rendahnya bergantung instruksi dari "atasan" sehingga pilihan aktor untuk merumuskan dengan model inkremental terputus-putus (*disjointed*) dengan menggunakan logika (*logical*) bisa dilakukan bukan dalam rangka menganalisis secara komprehensif untuk merumuskan kebijakan baru, tetapi justru logika diarahkan untuk menggunakan "jalan piston" dengan mencontoh atau lebih tepatnya *copy-paste* dari naskah kebijakan yang telah ada, diadopsi dengan keperluan dengan pertimbangan "untung-rugi" bukan dari sisi anggaran, waktu dan efektifitas produk kebijakan, melainkan "untung-rugi" bilamana instruksi datang dari "atasan" untuk segera merumuskan kebijakan, maka cara yang paling "menguntungkan"

mencari kebijakan atau peraturan yang bisa dicontoh, diadopsi dan ditiru dengan penyesuaian seperluanya.

Apabila dibandingkan dengan pendapat (Rajagopalan & Rasheed, 1995) posisi plagiarisme inkremental yang disesuaikan (*adjusted incremental plagiarism*) berada diantara *disjointed incremental* dan *logical incremental*, dapat di gambarkan dibawah ini:



Gambar 23. Posisi Adjusted Incremental Plagiarism dalam Formulasi Kebijakan.

Sumber : Hasil data dan adopsi dari (Mahoney & Thelen, 2010).

Dalam ini perubahan kebijakan perspektif model inkremental berdasarkan situasi yang melatarbelakangi proses terjadinya formulasi, keterbatasan-keterbatasan yang dihadapi aktor dan tekanan dari internal birokrasi, yang semua terjadi akibat situasi krisis pandemi. Semakin darurat tingkat krisisnya, diperlukan perubahan kebijakan yang semakin cepat. Kecepatan perubahan dalam proses kebijakan terjadi pada tahap formulasi kebijakan yang tidak memungkinkan aktor untuk merumuskan kebijakan secara ideal. Tekanan dalam birokrasi kepada administrator adalah sisi lain yang tidak ditemukan sebelumnya. Hal itu juga yang mendorong *adjusted*

incremental plagiarism yaitu membangun pola baru berdasarkan pola-pola lama, memilih yang paling sesuai, relevan dari kebijakan masa lalu, melakukan pemisahan-pemisahan disesuaikan dengan kepentingan aktor, sebelum merumuskan kebijakan baru. Oleh karena perbedaan utama dalam rentang perkembangan model inkremental plagiarism adalah peran aktor internal pemerintah, yaitu atasan dan bawahan yang masing-masing memiliki tugas yang melahirkan formulasi kebijakan *adjusted incremental plagiarism*.

- a. Peran dan kewenangan Walikota (pejabat politik) dalam *adjusted incremental plagiarism*, seperti temuan bahwa dominasi aktor internal pemerintah dimulai dari atasan (Walikota) yang memberikan intruksi kepada Sekda untuk merespon krisis pandemi, dengan tekanan "harus dan segera" melaksanakan atau merumuskan kebijakan penanganan pandemi karena terdorong situasi krisis yang cepat dan meluas.
- b. Peran dan kewenangan Sekretaris Daerah (pejabat birokrasi) dalam *adjusted incremental plagiarism*, Sekretaris Daerah (Sekda) dengan kewenangan birokratisnya memerintahkan Bagian Organisasi untuk menyusun draft naskah kebijakan sebagai bahan untuk merumuskan kebijakan dan sekaligus menjadi leading sektor untuk menyelesaikan draft naskah yang diperlukan.
- c. Peran staf administrator (pegawai internal pemerintah) dalam *adjusted incremental plagiarism*, Secara teknis praktik *adjusted incremental plagiarism* terjadi pada tahap ini. Karena yang bertanggung jawab menyusun draft naskah atau bahan formulasi kebijakan melakukan pemilihan (seleksi) produk-produk kebijakan yang serupa dan paling mungkin untuk diadopsi, kemudian dipisah dan disesuaikan dengan kebutuhan aktor dan tujuan yang dimaksud oleh "atasannya". Sehingga dalam "pemilihan-pemisahan" dalam gambar 37 empat tipologi perupa

layering, drift, conversion, displacement bukan berdasarkan tinggih-rendahnya peluang yang dapat dilakukan, namun keempatnya dapat dilakukan sebagian, dengan bagian lain pada ruang yang lain.

Praktik *adjusted incremental plagiarism* dapat dikatakan efektif terjadi apabila para aktor internal pemerintah dapat bekerjasama dengan baik dan memahami bahwa situasi yang mendesak memungkinkan terjadinya *adjusted incremental plagiarism*. Instruksi atasan pejabat politik (Walikota) kepada pejabat birokrasi (Sekda) dapat saling "memahami" bahwa pandemi memerlukan penanganan yang cepat, efektif. Kapasitas staf administrator tidak memerlukan kemampuan yang spesifik, namun memiliki kecakapan dan fleksibilitas dalam mengidentifikasi kata, kalimat dan frase yang diperlukan untuk mengadopsi dan meletakkannya dalam pola-pola baru dalam draft naskah yang disusun. Dalam temuan hal tersebut dilakukan oleh staf dengan kedudukan dan jabatan rendah "staf biasa". Dengan demikian Proposisi Mayor; Jika menghadapi keterbatasan waktu, situasi lingkungan kebijakan tidak menentu, lemahnya pengawasan, krisis multidimensi, stabilitas politik dan keamanan, proses formulasi kebijakan tertutup dan di dominasi aktor internal pemerintah, maka proses formulasi kebijakan penanganan pandemi mengadopsi kebijakan lama dengan melakukan penyesuaian seperlunya *adjusted incremental plagiarism*.

Rekomendasi Model Formulasi Kebijakan Penanganan Pandemi

Konsep "inkrementalisme" dalam perumusan kebijakan dapat ditelusuri kembali ke publikasi artikel Lindblom yang kontroversial dan banyak dikutip pada tahun 1959, *The Science of Muddling Through*. Muddling Through kemudian diformalkan oleh Braybrooke dan Lindblom (1963) sebagai teori "*disjointed inkrementalism*" dan dikembangkan lebih lanjut oleh Lindblom (1965). Hirschman & Lindblom (1962) berkontribusi dalam membangun generalisasi

teori inkrementalisme dengan mengidentifikasi kesamaan antara kebijakan dan pembangunan di bidang militer, kebijakan pembangunan ekonomi, dan pembuatan kebijakan pemerintah secara umum. Bahkan ketika landasan teori inkrementalisme terus berkembang, beberapa studi empiris menemukan bahwa prediksi model tersebut cukup valid dalam proses pemerintahan tertentu (Wildavsky & Hammond, 1965).

Namun, pada saat yang sama beberapa menyerang validitas deskriptif dan normatif teori tersebut (Dror, 1964; Etzioni, 1967). Model-model alternatif yang berangkat dari perspektif inkrementalisme dan diklaim dapat mengatasi kelemahan inkrementalisme dikembangkan oleh para kritikus inkrementalisme yang terputus-putus (Dror, 1964; Etzioni, 1967). Selain itu, model-model baru berdasarkan perspektif inkrementalis dikembangkan. Terutama yang menonjol di antara model ini adalah model "*inkrementalisme logis*" (Quinn, 1980).

Tinjauan kritis terhadap sejarah perkembangan teori inkrementalisme mengarah pada beberapa pengamatan menarik. Sejak tahun 1959, konsep inkrementalisme terus menjadi sumber perdebatan intelektual di antara para sarjana yang tertarik untuk mencapai pemahaman yang lebih baik tentang proses perumusan kebijakan. Dalam prosesnya, asumsi-asumsi dasar dan batasan-batasan yang diidentifikasi oleh para pendukung awal teori-teori ini sering kali tidak sepenuhnya dipahami atau diterapkan, sehingga menimbulkan kebingungan semantik dan substantif dalam pengembangan bidang ini. Misalnya, model inkrementalisme yang terputus-putus diserang karena model tersebut gagal menjelaskan bagaimana dan mengapa perubahan besar terjadi. Perspektif itu mengabaikan fakta bahwa teori tersebut secara khusus dikembangkan untuk menjelaskan "politik inkremental", yaitu keputusan kebijakan yang melibatkan perubahan kecil (Braybrooke & Lindblom, 1963). Beberapa penulis di bidang perencanaan strategis dan kebijakan telah memperlakukan "*disjointed inkrementalism*" dan

"*incrementalism logis*" sebagai teori yang hampir identik (Chaffee, 1985).

Jauh setelah itu *crisis-driven incremental* model yang dikenalkan oleh (Crow et al., 2023; Zaki, 2023) didasarkan pada situasi krisis pandemi Covid-19. Model ini melakukan perubahan kebijakan mencakup situasi dimana kebijakan baru diadopsi, kebijakan yang sudah ada diubah, atau kebijakan lama dihentikan (Lester & Stewart, 1996). Hal ini tidak berakhir dengan disahkannya suatu produk kebijakan seperti Undang-Undang. Sebaliknya, perubahan kebijakan melibatkan tindakan dan keputusan yang diambil sepanjang waktu dan sebagai respons terhadap perubahan tuntutan secara terus menerus.

Proses pembuatan kebijakan selama masa krisis pandemi tetap harus mematuhi standar etika dan integritas (Agustino, 2021; Aliyu, 2021; Saleh et al., 2021). Meskipun ada tekanan besar untuk mengambil tindakan cepat dan efektif selama situasi darurat seperti pandemi, prinsip-prinsip dasar integritas dan transparansi tidak boleh diabaikan (Lowe et al., 2022; Satispi & Murod, 2023). Jika terjadi plagiaris inkremental dalam pembentukan kebijakan selama pandemi, ini masih dapat dikategorikan sebagai pelanggaran etis, (Kraft & Furlong, 2021; Rohr, 1967). Pandemi sendiri tidak membenarkan pelanggaran etika atau integritas dalam pembuatan kebijakan. Bahkan, dalam situasi krisis seperti itu, penting untuk memastikan bahwa kebijakan yang dibuat didasarkan pada data yang akurat, informasi yang dapat dipercaya, dan prinsip-prinsip etika yang kuat. Plagiasi inkremental atau pelanggaran etika lainnya dapat merusak kepercayaan masyarakat, mengganggu kredibilitas pemerintah atau lembaga yang bertanggung jawab, dan memiliki dampak negatif pada respons terhadap krisis pandemi. Dalam situasi krisis, integritas dan transparansi harus diprioritaskan lebih dari sebelumnya. Aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan selama pandemi harus menjalankan praktik-praktik yang etis, seperti memberikan atribusi yang tepat kepada sumber informasi,

menjalankan analisis yang independen, dan memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kepentingan masyarakat dan didasarkan pada informasi yang dapat dipercaya.

Walikota mengintruksikan sekretaris daerah (Sekda) untuk melakukan persiapan awal, karakterisasi masalah pandemi, mengidentifikasi masalah kritis yang memerlukan prioritas perhatian, seperti keakuratan data kasus pasien, ketersediaan sarana dan prasarana pasien positif hingga anggaran. Membentuk tim darurat kebijakan dengan representasi dari berbagai aktor, yang telah dilakukan selama ini bahwa Satgas Covid-19 hanya terdiri dari unsur pemerintah saja. Oleh karena itu penting pelibatan semua aktor karena masalah pandemi yang bersifat kompleks. Evaluasi awal dengan mengumpulkan data dan informasi teraktual perihal masalah yang dihadapi, mengidentifikasi resiko, dampak, dan peluang yang terkait dengan perubahan-perubahan peraturan. Mempertimbangkan informasi dari para ahli dan pihak berkepentingan diluar pemerintah. Sehingga diharapkan dengan adanya keterlibatan aktor non pemerintah, kebijakan dapat berjalan lebih efektif.

Formulasi kebijakan, rancangan perubahan peraturan atau pembentukan peraturan berdasarkan hasil evaluasi dan masukan dari unsur Forkopimda dan memperhatikan kepentingan publik. Sehingga dapat memastikan bahwa rancangan peraturan mencerminkan tujuan yang jelas dan mendesak, namun mengartikulasi kepentingan publik. Menjelaskan secara rinci dampak dan alasan dibalik perubahan atau pembentukan peraturan dengan mengedepankan transparansi. Komunikasi dan partisipasi publik. Mengkomunikasikan tujuan kebijakan, tujuan perubahan kebijakan kepada publik secara transparan dan melibatkan partisipasi publik dalam formulasi hingga pelaksanaan di lapangan yang diharapkan terjadi sinergi dalam penanganan pandemi.

Pemantauan dan evaluasi berkala dengan menetapkan jadwal evaluasi untuk mengukur dampak dan efektivitas peraturan

baru/ perubahan peraturan. Melakukan evaluasi secara objektif berdasarkan indikator kinerja yang telah ditetapkan, setidaknya penurunan angka penyebaran virus. Pelaporan dan akuntabilitas dengan cara mendokumentasikan semua keputusan dan alasan di balik pembentukan atau perubahan peraturan sehingga perubahan-perubahan kebijakan dapat dipahami oleh publik.

Adjusted incremental plagiarism dimulai dari praktik plagiarisasi dalam penyusunan naskah peraturan walikota, kemudian inkremental ditemukan pada saat memperoleh data primer berdasarkan informasi dari staf administrator. Terjadinya tindakan inkremental dan plagiarisasi tersebut terkonfirmasi dengan analisis data saat mengkonfirmasi temuan, tindakan tersebut dilakukan mengingat desakan atasan "harus segera selesai", dorongan krisis dan meluasnya pandemi. semua itu kemudian melahirkan *adjusted incremental plagiarism*.

BAB X PENUTUP



Proses formulasi kebijakan penanganan pandemi yang didorong krisis multidimensi, keterbatasan waktu, keterbatasan anggaran dan desakan pimpinan, dilakukan dengan pendekatan inkremental plagiarism. Dimulai dari karakterisasi masalah, mengadopsi kebijakan yang telah ada sebelumnya berupa kebijakan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan juga dari daerah lain, dipilah-dipisah disesuaikan dan disalin pada draft kebijakan baru. Secara teknis dalam menyusun draft naskah kebijakan dengan cara mengadopsi peraturan penanganan pandemi daerah lain, kemudian dipilah-dipisah disesuaikan, poin-poin, kalimat dan frase yang tidak sesuai diganti, disesuaikan dengan cara *copy-paste* untuk menjadi draft naskah kebijakan baru.

Aktor pemerintah (birokrat) mendominasi dalam proses formulasi kebijakan penanganan pandemi. Pejabat politik dalam hal ini Walikota dengan otoritasnya berperan menetapkan gugus tugas percepatan penanggulangan pandemi dan bertanggungjawab dalam penanganan pandemi, menggunakan kewenangan otoritatif dengan menunjuk pejabat birokrasi, yaitu; sekretaris daerah untuk menjalankan kewenangan birokratisnya. Kemudian sekretaris daerah bertanggungjawab dalam proses formulasi kebijakan; dengan kewenangan birokratisnya menunjuk bagian organisasi sebagai *leading sector* dalam menyusun draft naskah kebijakan, tanpa adanya pengawasan. Bagian organisasi koordinasi dengan bagian hukum, dinas kesehatan, diskominfo, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, dinas lingkungan hidup, Inspektorat. Polresta Malang, Kodim 0833, Satpol PP, sebagai *supporting system* dalam proses formulasi kebijakan penanganan pandemi.

Adjusted incremental plagiarism menjadi eksisting model; melakukan perubahan sedikit-seperlunya, mengadopsi kebijakan yang telah ada dengan melakukan penambahan-pengurangan dalam poin tertentu, pengurangan kata dalam pasal, penyesuaian frase. Hal tersebut dapat ditemukan dalam analisis dokumen antara peraturan daerah x dibandingkan dengan peraturan walikota malang

terjadi signifikansi kemiripan dan didukung informasi yang dapat dipercaya memang terjadi tindakan plagiarisasi. Pertimbangan keterbatasan waktu, situasi krisis (*crisis-driven*), desakan pimpinan, mendorong secara teknis penyusunan draft naskah kebijakan dilakukan secara incremental plagiarism.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, I. (2020). COVID-19: Threat and Fear in Indonesia. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, 12(5), 488–490. <https://doi.org/10.1037/tra0000878>
- Agustino, L. (2008). *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (Edisi Kedu). Bandung: Alfabeta.
- Agustino, L. (2021). Policy Learning and Handling of Covid-19 in Indonesia. *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, 13(1), 62–78. <https://doi.org/10.33701/jtp.v13i1.1265>
- Aida, N. R. (2020). *Update Virus Corona di Dunia: 214.894 Orang Terinfeksi, 83.313 Sembuh, 8.732 Meninggal Dunia*. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/19/081633265/update-virus-corona-di-dunia-214894-orang-terinfeksi-83313-sem-buh-8732>
- Aliyu, A. A. (2021). Public health ethics and the COVID-19 pandemic. *Annals of African Medicine*, 20(3), 157–163. https://doi.org/10.4103/aam.aam_80_20
- Almuttaqi, A. I. (2020). Kekacauan respon terhadap covid-19 di indonesia. *The Habibie Center Insights*, 1(13), 1–7.
- Anderson, J. E. (1979). *Public Policy-Making*. Holt, Rinehart and Winston.

- Ata, N., H, I. S., Abdul, H., Tobing, R., Pariyas, M., Susilo, A. A., Tarigan, J., Iqbal, M. N., Dhiniyah, T., & D, R. D. A. (2020). *Catatan Kritis Kebijakan Penanganan Covid-19 Malang Raya*. <https://mcw-malang.org/wp-content/uploads/2020/06/Monthly-Report-Press-Release-Covid-19-6.pdf>
- Bieber, F. (2020). Global Nationalism in Times of the COVID-19 Pandemic. *Nationalities Papers*, 1–13. <https://doi.org/10.1017/nps.2020.35>
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53–74. <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000038>
- Boin, A., & 'T Hart, P. (2010). Organising for effective emergency management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4), 357–371. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x>
- Buchanan, J. and T. R. D. (2009). *The Theory of Public Choice - II James M. Buchanan and Robert D. Tollison, Editors* <http://www.press.umich.edu/titleDetailDesc.do?id=7229> The University of Michigan Press, 2009.
- Buse, K., Mays, N., Walt, G., Editors, S., Black, N., & Raine, R. (2005). *Making Health Policy*. 213.
- Capano, G., & Woo, J. J. (2018). Designing policy robustness: outputs and processes. *Policy and Society*, 37(4), 422–440. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504494>
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* (Second Edi). John Hopkins University Press.
- Cohen, B. J. (2003). *Theory and Practice of Psychiatry*. Oxford University Press.

- Craft, J., & Howlett, M. (2012). Policy formulation, governance shifts and policy influence: Location and content in policy advisory systems. *Journal of Public Policy*, 32(2), 79–98. <https://doi.org/10.1017/S0143814X12000049>
- Creswell, J. W. (2013). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed* (Edisi Ketii). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Crow, D. A., Deleo, R. A., Albright, E. A., Taylor, K., Birkland, T., Zhang, M., Koebele, E., Jeschke, N., Shanahan, E. A., & Cage, C. (2023). *Policy learning and change during crisis : COVID-19 policy responses across six states. February 2022*, 10–35. <https://doi.org/10.1111/ropr.12511>
- Danar, O. R. (2020). *Disaster Governance* (A. A. Novita (ed.)). Yogyakarta: DIVA Press.
- DiMaggio, P. (1998). The new institutionalisms: Avenues of collaboration. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 154(4), 694–705.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press.
- Dwijayanti, A. (2021). The Fungsi Birokrasi sebagai Penasihat Kebijakan: Studi Fenomenologis pada Pemerintah Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(1), 151–174. <https://doi.org/10.52316/jap.v17i1.68>
- Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy* (Thirteenth). Prentice Hall.
- Fardiyah, R. (2020). *UPDATE Virus Corona di Malang 23 Agustus 2020: Pasien Covid-19 1968, Sembuh 1301 & Meninggal 147*. Suryamalang.Tribunnews.Com. <https://suryamalang.tribunnews.com/2020/08/23/update-virus-corona-di-malang-23-agustus-2020-pasien-covid-19-1968-sem-buh-1301-meninggal-147>

- Fischer, F., Miller, J. G., & Sidney, S. M. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2018). The public administration theory primer, third edition. In *The Public Administration Theory Primer, Third Edition*. <https://doi.org/10.4324/9780429494369>
- Fung, A., Graham, M., Weil, D., & Fagotto, E. (2007). Transparency Policies: Two Possible Futures. *Taubman Center Policy Briefs*, 1, 1–6. http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/taubman/transparency_new.pdf
- Gupta, D. K. (2011). *Analyzing public policy: concepts, tools, and techniques* (2nd ed.). CQ Press.
- Hamdi, M. (2014). *Kebijakan Publik Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Ghalia Indonesia.
- Heywood, A. (2013). POLITIC. In A. Heywood (Ed.), *Politics* (Fourth ed). PALGRAVE MACMILLAN. [https://perpus.wildanfauzy.com/Politik/Andrew Heywood \(2013\) Politics.pdf](https://perpus.wildanfauzy.com/Politik/Andrew Heywood (2013) Politics.pdf)
- Hochschild, J. L., & Skocpol, T. (1996). Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective. *Contemporary Sociology*, 25(1), 42. <https://doi.org/10.2307/2076950>
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1985). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Howlett, M. (2014). From the “old” to the “new” policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187–207. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, M., Capano, G., & Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37(4), 405–421. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504488>

- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419–434. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12064>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Islamy, M. I. (2004). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara.
- Jones, C. O. (1994). *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)* (N. Budiman (ed.); Cetakan Ke). PT. Raja Grafindo Persada.
- Jordan, A. J., & Turnpenny, J. R. (2015). The tools of policy formulation: Actors, capacities, venues and effects. In *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*. <https://doi.org/10.4337/9781783477043>
- Jordan, A. J., Turnpenny, J. R., Benson, D., & Rayner, T. (2015). The tools of policy formulation: An introduction. *The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects*, April, 3–29. <https://doi.org/10.4337/9781783477043.00011>
- Kingdon, J. (2014). Agendas and Public Policies. In *Agendas and Public Policies* (2nd ed.). Pearson.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2021). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives: Politics, Analysis, and Alternatives*.
- Lang, T. (2018). Institutional Theory, New. *The Blackwell Encyclopedia of Sociology, January 2018*, 1–3. <https://doi.org/10.1002/9781405165518.wbeosi050.pub2>
- Lecours, A. (2005). *New Institutionalism: Theory and Analysis*. University of Toronto Press.
- Lembaga Administrasi Negara. (2023). *Studi Kebijakan Publik untuk Analisis Kebijakan*. 1–219.

- Lowe, A. E., Voo, T. C., Lee, L. M., Dineen Gillespie, K. K., Feig, C., Ferdinand, A. O., Mohapatra, S., Brett-Major, D. M., & Wynia, M. K. (2022). Uncertainty, scarcity and transparency: Public health ethics and risk communication in a pandemic. *Lancet Regional Health. Americas*, 16, 100374. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2022.100374>
- Lowi, T. J. (1974). *The Politics of Disorder* (First Edit). W. W. Norton & Company.
- MacDonald, A., Clarke, A., & Huang, L. (2019). Multi-stakeholder Partnerships for Sustainability: Designing Decision-Making Processes for Partnership Capacity. *Journal of Business Ethics*, 160(2), 409–426. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3885-3>
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. (pp. 1–37). Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Matthew B. Miles, Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: a Methods Sourcebook* (Third edit). SAGE Publications, USA.
- Mavanyisi, H. J. (2002). *The nature of political control over the bureaucracy with preference to the Northern Province. November*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.978.8080&rep=rep1&type=pdf>
- Meyer, H. D., & Rowan, B. (2006). The new institutionalism in education. *The New Institutionalism in Education*, 1–234.
- Muis, A. R. C. (2020). Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Strategi Nasional Dalam Menanggulangi Pandemi Covid-19. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 7(5). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i5.15317>

- Nugraheny, D. E. (2020). "UPDATE 22 Agustus: Bertambah 2.090, Kini Ada 151.498 Kasus Covid-19 di Indonesia." Kompas.Com. <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/22/15200741/update-22-agustus-bertambah-2090-kini-ada-151498-kasus-covid-19-di-indonesia>.
- Nugroho, R. (2014). *Public Policy; Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan* (Kelima). PT Elex Media Komputindo.
- Parsons, W. (2017). *Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Kencana Prenada Media Group.
- Peters, B. G. (2002). *The Politics of Bureaucracy* (5th Editio). Routledge.
- Pratiwi, A. M., Tuerah, G. G., Vanya, H., Irawan, K. I., & Eke, S. A. Z. (2020). K u m p u l a n r e k o m e n d a s i k e b i j a k a n. *Think Policy*.
- Putra, F., & Sanusi, A. (2019). *Analisis Kebijakan Publik Neo-Institusionalisme; Teori dan Praktik* (Cetakan Pe). LP3ES.
- Rajagopalan, N., & Rasheed, A. M. A. (1995). Incremental Models of Policy Formulation and Non-incremental Changes: Critical Review and Synthesis. *British Journal of Management*, 6(4), 289–302. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1995.tb00101.x>
- Ripley, R. B. (1985). *Policy analysis in political science*. Nelson-Hall.
- Rohr, J. A. (1967). *Ethics tor Bureaucrats*.
- Roman, A. V. (2017). The Determinants of Public Administrators' Participation in Policy Formulation. *American Review of Public Administration*, 47(1), 102–129. <https://doi.org/10.1177/0275074015577799>
- Saleh, B. M., Aly, E. M., Hafiz, M., Abdel Gawad, R. M., El Kheir-Mataria, W. A., & Salama, M. (2021). Ethical Dimensions of Public Health Actions and Policies With Special Focus on COVID-19. *Frontiers in Public Health*, 9, 649918. <https://doi.org/10.3389/>

fpubh.2021.649918

- Santoso, A. D., Noor, I., Ulum, M. C., Publik, J. A., Administrasi, F. I., & Brawijaya, U. (2013). Disabilitas dan Bencana (Studi tentang Agenda Setting Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, Indonesia). *Adiministrasi Publik*, 3(12), 2033–2039.
- Satsipi, E., & Murod, M. (2023). Policy process in Indonesia during COVID-19: a cross-sectoral policy perspective. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(2), 233–245. <https://doi.org/https://doi.org/10.26618/ojip.v12i2.10110>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2015). Discursive institutionalism: Understanding policy in context. *Handbook of Critical Policy Studies*, 171–189. <https://doi.org/10.4337/9781783472352.00016>
- Schmidt, V. A., & Radaelli, C. M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. In *West European Politics* (Vol. 27, Issue 2). <https://doi.org/10.1080/0140238042000214874>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests and Identities* (Fourth Edi). Sage Publications.
- Sebayang, R. (2020). *Awas! WHO Akhirnya Tetapkan Corona Darurat Global*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200131060856-4-134146/awas-who-akhirnya-tetapkan-corona-darurat-global>
- Sheehan, M. C., & Fox, M. A. (2020). Early Warnings: The Lessons of COVID-19 for Public Health Climate Preparedness. *International Journal of Health Services*, 50(3), 264–270. <https://>

doi.org/10.1177/0020731420928971

- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Westview Press.
- Soekanto, S., & Sulistyowati, B. (2012). *Sosiologi Suatu Pengantar* (Ed. 44). PT. Raja Grafindo Persada.
- Stone, D. A. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281. <https://doi.org/10.2307/2151585>
- Tamtomo, A. B. (2020). *INFOGRAFIK: Beda PSBB dengan Karantina Wilayah*. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/04/01/180300065/infografik-beda-psbb-dengan-karantina-wilayah>
- Telaumbanua, D. (2020). *Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 di Indonesia*. 12(1), 59–70.
- Torang, S. (2014). *Organisasi & Manajemen (Perilaku, Struktur, Budaya & Perubahan Organisasi)*. Alfabeta.
- Torfin, J. (2001). Path-dependent danish welfare reforms: The contribution of the new institutionalisms to understanding evolutionary change. *Scandinavian Political Studies*, 24(4), 277–309. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00057>
- Van der Steen, M., & van Twist, M. (2018). Strategies for robustness: Five perspectives on how policy design is done. *Policy and Society*, 37(4), 491–513. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1520782>
- Van Gestel, N., & Teelken, C. (2006). Neo-institutional Perspectives on Public Management Reform1. *Management International*, 10(3), 99.
- Wahab, S. A. (2016). *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Bumi Aksara.

- Wibawa, S. (1994). *Kebijakan Publik :Proses dan Analisis* (Ed. Pertama). Intermedia.
- Widodo, J. (2001). *Good Governance : Telaah dari dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia. <https://perpus.tasikmalayakab.go.id/opac/detail-opac?id=3303>
- Wijaya, A. F., & Danar, R. O. (2014). *Manajemen Publik; Teori dan Praktek*. UB Press.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.
- Yaghi, A., & Yaghi, M. (n.d.). Impact of Institutional Performance and Integrity on Public Trust during COVID-19: A Retrospective Examination in the Arabic Context. *Public Integrity*, 1–17. <https://doi.org/10.1080/10999922.2023.2253571>
- Yulianti, D., Meutia, I. F., Sujadmiko, B., & Wahyudi. (2020). Indonesia' Crisis Response to COVID-19 Pandemic: From Various Level of Government and Network Actions to Policy. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 17(1), 34–48.
- Zaki, B. L. (2023). Practicing policy learning during creeping crises: key principles and considerations from the COVID-19 crisis. *Policy Design and Practice*, 0(0), 1–18. <https://doi.org/10.1080/25741292.2023.2237648>
- Zhou, W. (2020). *Coronavirus Prevention Handbook*. Hubei Science and Technology Press, Wuhan, China.

BIOGRAFI PENULIS



Dr. Dody Setyawan, S.Sos., M.AP. lahir di Pamekasan, Madura, dan menempuh pendidikan dasar hingga menengah di Banyuwangi, Jawa Timur. Penulis menyelesaikan studi Sarjana (S1) dan Magister (S2) di Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tribhuwana Tunggaladewi Malang (FISIP Unitri). Gelar

Doktor (S3) diraihinya dari Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya (FIA UB) Malang dengan fokus kajian pada bidang Kebijakan Publik.

Sejak tahun 2009, penulis aktif sebagai dosen tetap di Program Studi Administrasi Publik dan telah tersertifikasi dalam bidang Kebijakan Publik. Pada tahun 2010 memperoleh beasiswa dari pemerintah untuk mengikuti Program Magang Dosen Muda, termasuk pelatihan Peningkatan Keterampilan Dasar Teknik Instruksional (PEKERTI) dan Applied Approach (AA) yang diselenggarakan di Universitas Airlangga, Surabaya.

Dalam bidang penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, penulis telah menerima berbagai hibah dari pemerintah, termasuk hibah pengabdian masyarakat, hibah penelitian dosen pemula, serta

hibah penelitian *multiyears*. Selain aktif dalam kegiatan akademik, penulis juga aktif sebagai pengurus *Indonesian Association for Public Administration* (IAPA) daerah Jawa Timur, serta sebagai pegiat di *Malang Corruption Watch* (MCW). Beberapa karya buku yang telah diterbitkan antara lain: *Kebijakan Sosial* (2022), *Kebijakan dan Perencanaan Penganggaran Responsif Gender* (2018), serta *Pengantar Kebijakan Publik* (2017).



Dekki Umamur Rais, S.Sos., M.Soc. Sc. meraih gelar Sarjana (S1) dari Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember (FISIP UNEJ) pada tahun 2010. Gelar Magister (S2) diperolehnya dari Program Master Psikologi Perkembangan Manusia, Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM) pada tahun 2014.

Saat ini, penulis aktif dalam berbagai kegiatan advokasi kebijakan publik dan pemberdayaan masyarakat, khususnya di wilayah pedesaan dan dalam konteks pemerintahan desa. Penulis juga rutin memberikan pelatihan kepada masyarakat, lembaga profesional, serta instansi pemerintahan di berbagai daerah.

Melalui lembaga yang dipimpinnya, Pusat Studi Desa Indonesia (PUSDI), penulis terlibat dalam berbagai kajian dan riset yang berfokus pada isu-isu desa dan pemerintahan daerah. Selain itu, ia pernah berkontribusi dalam proyek-proyek kerja sama dengan organisasi non-pemerintah (NGO) internasional, seperti *World Vision* dan *Ministry of Higher Education* (MOHE). Di samping aktivitas pemberdayaan dan advokasi, beliau juga sebagai dosen di bidang Administrasi Publik pada salah satu perguruan tinggi swasta di Kota Malang.



Dalam menghadapi tantangan sosial, ekonomi dan lingkungan yang tidak pasti - situasi krisis -, kebijakan publik tidak dapat lagi bersifat statis dan kaku. Pendekatan inkremental menawarkan solusi yang fleksibel dan adaptif dalam tahap formulasi kebijakan dengan pertimbangan keterbatasan waktu dan keterbatasan anggaran. Buku ini mengulas bagaimana pendekatan inkremental dapat digunakan untuk membangun sistem kebijakan yang lebih responsif, berkelanjutan, resilien dalam menghadapi perubahan dan ketidakpastian. Oleh karena itu buku ini layak dibaca oleh mahasiswa, praktisi, terutama yang berminat pada pendekatan inkremental dalam formulasi kebijakan publik.



SCAN ME

 Penerbit Adab
 @penerbitadab
 www.penerbitadab.id

Layanan Pembaca :
 0812-2115-1025

ISBN 978-634-216-147-0



9

786342

161470