

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT (PPKM) DARURAT UNTUK PENANGGULANGAN GELOMBANG KE-2 KASUS COVID-19 DI DKI JAKARTA

¹Anastasia Feliciani, ^{2*}Ridwan, ³Fatkhuri
¹²³Prodi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu
Politik Universitas Pembangunan Nasional Veteran
Jakarta

¹anastasiaf@upnvj.ac.id, ²ridwan.fisip@upnvj.ac.id, ³fatkhuri@gmail.com.

*Corresponden Author

ridwan.fisip@upnvj.ac.id

ABSTRACT

This study aims to identify and analyze the implementation of the PPKM policy carried out by the Covid-19 Task Force in the DKI Jakarta area, as well as to determine the extent of the PPKM policy's role in changing the behavior of the people of DKI Jakarta to deal with the Covid-19 pandemic and the impact of the PPKM policy in dealing with the Covid-19 pandemic. 19 on the socio-political dynamics in DKI Jakarta Province. The method used is descriptive qualitative using primary data sources and secondary data. The sampling technique was carried out by purposive sampling. Researchers used four stages of data analysis according to Miles & Huberman, namely data collection, data reduction, data presentation. The purpose of this study was to find out the implementation phenomenon and the various impacts of the PPKM policy carried out by the Covid-19 Task Force in the DKI Jakarta area. The final results of this study show that the implementation of PPKM by the Covid-19 Task Force in the DKI Jakarta area is an administrative public policy that is carried out through adoption and alignment with various provisions and regulations formulated by the central government which was then followed up by the Provincial Government of DKI Jakarta by issuing three regulations namely Instruksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 22 Tahun 2020, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2021, serta Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 23 Tahun 2020. From this study it can be concluded that implementation of PPKM by the Covid-19 Task Force in the DKI Jakarta area is technically carried out through a strategy of keeping distance and avoiding crowds carried out by some DKI Jakarta residents and compared to other PPKM strategies this program is the most difficult to implement and has strong links with economic and development factors social. The implementation of PPKM in the DKI Jakarta area has received various responses from the community, where there are community groups that support the PPKM policy, but there are groups who think that this policy has not been effective. The impact of PPKM implementation in the DKI Jakarta Province area can be divided into two, namely the positive impact, namely a decrease in the positive number of Covid-19 which indicates effective control, while the negative impact is the socio-economic depreciation which causes poverty in several layers of society in DKI Jakarta. .

Keywords: Policy implementation, power relations, PPKM DKI Jakarta.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa implementasi kebijakan PPKM yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 di wilayah DKI Jakarta, serta mengetahui sejauh mana peran kebijakan PPKM dalam merubah perilaku masyarakat DKI Jakarta untuk menghadapi pandemi Covid-19 dan dampak kebijakan PPKM dalam menghadapi pandemi Covid-19 terhadap dinamika sosial-politik di Provinsi DKI Jakarta. Metode yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan menggunakan sumber data primer dan data sekunder. Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan purposive sampling. Peneliti menggunakan empat tahapan analisis data menurut Miles & Huberman, yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui fenomena implementasi dan berbagai dampak atas kebijakan PPKM yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 di wilayah DKI Jakarta. Hasil akhir dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi PPKM oleh Satgas Covid-19 di wilayah DKI Jakarta merupakan kebijakan administratif publik yang dijalankan melalui adopsi dan penyesuaian dengan berbagai ketentuan dan regulasi yang dirumuskan oleh pemerintah pusat yang kemudian ditindaklanjuti oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan menerbitkan tiga peraturan yaitu Instruksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 22 Tahun 2020, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2021, serta Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 23 Tahun 2020. Dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi PPKM oleh Satgas Covid-19 di wilayah DKI Jakarta secara teknis dijalankan melalui strategi menjaga jarak dan menghindari kerumunan dijalankan oleh sebagian masyarakat DKI Jakarta dan dibandingkan dengan strategi PPKM lainnya program ini yang paling sulit untuk dilaksanakan dan memiliki keterkaitan dengan kuat dengan faktor perekonomian dan perkembangan kemasyarakatan. Implementasi PPKM di wilayah DKI Jakarta direspon masyarakat secara beragam, dimana terdapat kelompok masyarakat pendukung kebijakan PPKM, namun terdapat kelompok yang menganggap bahwa kebijakan ini belum efektif. Dampak dari implementasi PPKM di wilayah Provinsi DKI Jakarta dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dampak positif yaitu penurunan angka positif Covid-19 yang menunjukkan pengendalian yang efektif, sedangkan dampak negatif adalah depresiasi sosial ekonomi yang menyebabkan kemiskinan di beberapa lapisan masyarakat di DKI Jakarta. .

Kata Kunci : Implementasi kebijakan, relasi kuasa, PPKM DKI Jakarta.

Pendahuluan

Pandemi Covid-19 di Indonesia terdeteksi pertama kali pada tanggal 2 Maret 2020 ketika warga negara Indonesia tertular dari seorang berkewarganegaraan Jepang. Pada 9 April 2020 virus ini telah menyebar ke 34 provinsi di Indonesia. Menindaklanjuti persoalan pandemi tersebut pemerintah Indonesia menjalankan berbagai kebijakan

publik, diantaranya adalah PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat). (Humas, 2021)

PPKM diterapkan pertama kali pada 11 hingga 25 Januari 2021. Kebijakan ini dilaksanakan berdasarkan pada Instruksi Mendagri Nomor 1 Tahun 2021 yang diberlakukan di wilayah Jawa dan Bali. PPKM merupakan tindak lanjut dari kebijakan sebelumnya PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) yang diterapkan di sejumlah daerah untuk mencegah penyebaran Covid-19 di beberapa daerah di Indonesia. DKI Jakarta merupakan wilayah penerapan PPKM yang jika dilihat dari perspektif sosial memiliki karakteristik yang unik karena adanya beberapa alasan, diantaranya DKI Jakarta menjadi episentrum perkembangan pandemi, jumlah penduduk yang besar hingga predikat DKI Jakarta sebagai ibukota negara yang menjadi pusat kegiatan ekonomi dan bisnis nasional, serta sebagai pusat pemerintahan sehingga keberadaannya menjadi penting bagi pelaksanaan PPKM. (Humas, 2021)

PPKM menjadi bentuk kebijakan yang diterapkan di tengah-tengah peningkatan angka positif Virus Covid-19 dan depresiasi ekonomi di Indonesia akibat terhentinya atau terganggunya kegiatan bisnis di Indonesia. PPKM menjadi kebijakan yang memiliki peran dan manfaat bagi masyarakat yaitu sebagai langkah nyata dalam mengurangi kasus Covid-19 di Indonesia dengan mengurangi kerumunan dan aktifitas pergerakan pada masyarakat di wilayah tertentu melalui penyekatan ataupun penerapan pembatasan aktifitas di jam-jam tertentu. PPKM merupakan kebijakan yang ditujukan untuk melindungi masyarakat karena bulan Juni-Juli 2021 pandemi Covid-19 ini dihadapkan pada beberapa fakta, diantaranya keberadaan fasilitas kesehatan diantaranya rumah sakit, tempat isolasi dan lain-lainnya yang menghadapi over capacity dan juga depresiasi ekonomi yang terus mengalami penurunan sehingga memunculkan persoalan-persoalan batu meliputi pengangguran, banyaknya perusahaan yang mengalami penghentian operasi dan lain-lainnya. (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2021) PPKM menjadi fenomena politik yang

menarik untuk dibahas dibandingkan dengan lockdown karena kebijakan ini pada hakekatnya bukanlah pemberhentian berbagai aktifitas masyarakat secara keseluruhan, namun PPKM merupakan kebijakan yang menekankan pada manajemen waktu agar dapat berjalan efektif, pengaturan mobilitas masyarakat, serta pelaksanaan kegiatan ekonomi secara komprehensif.

Dalam PPKM terdapat dikotomi tentang ketentuan perdagangan yang dianggap bagi sebagian kalangan masyarakat sebagai kebijakan yang tidak adil karena merugikan beberapa kelompok masyarakat. Sejak dicanangkan 11 Januari 2021 PPKM dijalankan sebagai upaya penanggulangan pandemi dengan metode pembatasan kegiatan yang dapat menimbulkan kerumunan massal. Dalam pelaksanaannya terdapat dualisme implementasi kebijakan karena terdapat beberapa model usaha yang dilarang, namun terdapat juga model usaha yang diberikan toleransi oleh pemerintah setempat. Beberapa kasus yang mengemuka terjadi di DKI Jakarta adalah tutupnya lebih dari 36 ribu

unit perdagangan memilih untuk tutup di berbagai tingkatan, diantaranya warung, toko, toko waralaba, toko swalayan, gerai, supermarket dan hipermarket yang tersebar di berbagai wilayah DKI Jakarta. Hal yang sama juga terjadi di wilayah kota-kota besar lainnya di Indonesia, seperti halnya Bandung, Surabaya dan beberapa kota lainnya. Dalam PPKM di wilayah Jawa-Bali, pemerintah hanya memperbolehkan yaitu perusahaan yang bergerak di bidang keuangan dan perbankan, pasar modal, teknologi informasi dan komunikasi, perhotelan non-penanganan karantina, serta perusahaan berorientasi ekspor. (Kompas Nasional, 2021)

Keberadaan PPKM sebagai hasil dari kebijakan administratif menuai reaksi pro dan kontra di kalangan masyarakat di berbagai wilayah Indonesia, termasuk DKI Jakarta. Kelompok penentang PPKM berdasarkan pada pemberitaan dan laporan CNN Indonesia adalah kalangan yang terdampak secara langsung sehingga aktifitasnya tidak dapat berjalan secara normal, diantaranya mahasiswa, pedagang, ojek online, sopir kendaraan umum dan lain-lainnya, sedangkan pihak yang mendukung PPKM, diantaranya kalangan parmedis, pegawai pemerintah, TNI-Polri dan beberapa kalangan lainnya. Kondisi ini menimbulkan dualisme paradigma, yaitu pemerintah sebagai pelaksana kebijakan dan masyarakat sebagai obyek kebijakan. Kondisi ini akibat terjadi benturan di antara kedua belah pihak. Posisi pemerintah di satu sisi berupaya mewujudkan tertib sipil dan pembatasan sosial sebagai syarat penanganan Covid-19, sedangkan di sisi lain masyarakat dihadapkan pembatasan kegiatan sosial dan kemudian berdampak pada perekonomian. (CNN Indonesia, 2021)

Fenomena tentang perseteruan akibat dualisme paradigma antara pemerintah dan masyarakat mengerucut menjadi pandangan-pandangan tentang ketidakadilan di kalangan masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada beberapa kasus dan fakta bahwa belum efektifnya stimulus bantuan sosial kepada masyarakat DKI Jakarta, adanya perbedaan penerapan kebijakan antara masyarakat kecil, menengah dan masyarakat atas, serta

adanya perbedaan perlakuan antar kalangan usaha di DKI Jakarta. Hal ini sesuai dengan pernyataan Wiku Adisasmito yang menjabat sebagai Juru Bicara Pemerintah Untuk Penanganan Covid-19 bahwa :

“...penerapan PPKM memang lambat laun dapat menurunkan angka positif Covid-19 di Indonesia, khususnya di wilayah Jawa- Bali. Perkembangan di DKI Jakarta juga menunjukkan pencapaian yang positif, meskipun menyisakan berbagai persoalan, khususnya sosial-ekonomi. Sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa masalah ini menjadi legitimasi pemerintah menjadi lebih rendah.”(CNBC Indonesia, 2023)

Pernyataan di atas menunjukkan PPKM merupakan bagian dari kebijakan administratif pada implementasinya menimbulkan hasil yang tidak berlaku secara menyeluruh. PPKM ini menjadi bentuk kebijakan administratif karena adanya beberapa hal, pertama, PPKM berisi beberapa instruksi bagi stakeholder untuk menjalankan berbagai aturan pada unit pelaksana teknis, kedua, PPKM merupakan aturan kebijakan dari pemerintah pusat yang kemudian di adopsi oleh pemerintah daerah, baik kabupaten/kota ataupun provinsi dan ketiga, PPKM, khususnya pada gelombang kedua berisi beberapa ketentuan tentang zonasi wilayah yang memerlukan berbagai pertimbangan dari berbagai stakeholder terkait dari tingkat kecamatan, kabupaten hingga pusat. (Kemendagri-Ditjenbinaadwil, 2022) Melihat lebih lanjut tentang fenomena ini maka implementasi PPKM menunjukkan adanya beberapa persoalan, perencanaan yang berada dalam kondisi *majeur factors* sehingga cenderung terburu-buru hingga pelaksanaan yang belum diterima secara keseluruhan oleh masyarakat Indonesia, khususnya DKI Jakarta. Di sinilah fenomena politik kontemporer yaitu relasi kuasa berkaitan dengan adanya perspektif atau paradigma dari masyarakat bahwa PPKM sebagai kebijakan administratif ternyata dianggap tidak mengakomodasi sebagai elemen masyarakat DKI Jakarta.

Adanya respon masyarakat yang bersebaran dengan PPKM yaitu kalangan masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari kegiatan sosial-ekonomi secara langsung, diantaranya ojek online, pedagang kaki lima, hotel dan restoran dan lain-lainnya yang menganggap bahwa penutupan usaha untuk menghindari kerumunan mass sebagai bagian dari PPKM sebagai wujud ketidakadilan karena adanya toko atau warung yang diperbolehkan buka, namun ada jenis toko-toko yang

diperolehkan buka diantaranya adalah toko sembako dan pasar tradisional meskipun hanya bukan sampai dengan pukul 22:00. (Kompas, 19 April 2022) Kondisi ini kemudian menyebabkan kritik keras dari para pedagang, sebagai contoh

kelompok pedagang cinderamata dan pakaian dari Jakarta, Bandung, Yogyakarta dan Denpasar bahwa :

“...dengan penerapan PPKM sejak awal bulan kita merasa sangat terpuak karena toko harus tetap membayar angsuran. Membayar iuran listrik dan air, serta yang terpenting tetap membayar para pekerja. Di tengah-tengah pembatasan usaha terkait dengan PPKM persoalan muncul karena ada sebagian usaha yang diperbolehkan buka, seperti pasar tradisional dan sembako. Persoalan ini menambah beban kami sehingga ke depannya diharapkan pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan yang lebih bijaksana dan dapat mengakomodasi semua pelaku perdagangan di Indonesia.” (BBC News Indonesia, 2021)

Penerapan PPKM di Indonesia tidak lepas dari dinamika yang berkembang pada Juni 2021. Pada pertengahan bulan ini, Satuan Tugas (satgas) Penanganan Covid-19 menyatakan Indonesia memasuki gelombang kedua Covid-19.

Perkembangan gelombang kedua ini hakikatnya terkait dengan terus meningkatnya penambahan kasus terkonfirmasi positif Covid-19 dan bertambahnya zona merah domestik. Satgas Penanganan Covid-19 merilis data hingga 27 Juni 2021, menunjukkan terdapat 60 kabupaten/kota yang masuk dalam kategori zona merah atau zona berisiko tinggi terinfeksi Covid-19. Tidak hanya itu, pada Rabu 30 Juni 2021 terdapat penambahan 21.807 kasus terkonfirmasi positif Covid-19. Kenaikan kasus mulai terjadi satu minggu setelah libur lebaran menunjukkan dampak yang disebabkan akibat libur panjang bisa terjadi sangat cepat. Selain itu, peningkatan kasus terkonfirmasi Covid-19 juga disebabkan akibat munculnya beberapa varian baru Covid-19 yang sudah masuk ke Indonesia. Jika dilihat pada tingkat provinsi, provinsi DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Tengah, disusul Jawa Timur, sama-sama berkontribusi besar pada kenaikan kasus baik pada gelombang pertama maupun gelombang kedua. (Wahyono, 2021)

Pemerintah merupakan pemegang kekuasaan negara dan berperan dalam pengambilan kebijakan atau memutuskan kebijakan. Pada dasarnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam mengatur kehidupan masyarakat

ditunjukkan untuk kepentingan publik (masyarakat). Dalam setiap penyusunan kebijakan publik dimulai dengan perumusan masalah yang telah diidentifikasi kemudian diimplementasikan kebijakan tersebut untuk mengatasi masalah yang terjadi dalam masyarakat. Suatu kebijakan publik mempunyai hubungan erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dengan masyarakat terhadap kebijakan tersebut. Keunggulan suatu negara semakin ditentukan oleh kemampuan negara tersebut dalam merumuskan kebijakan publik yang baik. (Mustari, 2015)

Dalam menangani gelombang kedua kasus pandemi Covid-19, Pemerintah mengeluarkan kebijakan yang diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat CoronaVirus Disease 2019 di Wilayah Jawa dan Bali. Instruksi tersebut berisi 13 diktum. Pada diktum kesatu dan kedua menjelaskan penetapan level wilayah yang berpedoman pada indikator penyesuaian upaya kesehatan masyarakat dan pembatasan sosial dalam penanggulangan pandemi Covid-19 yang ditetapkan oleh Menteri Kesehatan.

Pada diktum ketiga mengatur berbagai pembatasan mulai dari penerapan Work From Home 100%, kapasitas serta jam tutup mal, hingga pelaku perjalanan domestik. Diktum keempat, kelima, dan keenam mengatur kewenangan Gubernur, Bupati, dan Wali kota dalam alokasi kebutuhan vaksin dan menjalankan PPKM Darurat. Diktum ketujuh berisi pengetatan aktivitas dan edukasi protokol kesehatan PPKM Darurat, seperti pemakaian masker hingga ketentuan tes Covid-19. Diktum kedelapan mengatur soal bantuan sosial, dan diktum kesembilan soal pendanaan PPKM Darurat yang bersumber dari APBD.

Pada diktum kesepuluh berisi sanksi-sanksi bagi Gubernur, Bupati, Wali kota yang mengabaikan Instruksi Menteri ini, dikenakan sanksi administrasi berupa teguran tertulis dua kali berturut-turut sampai dengan pemberhentian sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu, diktum kesebelas berisi aturan bagi wilayah yang tak menyelenggarakan PPKM Darurat. Diktum kedua belas berisi ketentuan tambahan dan diktum ketiga belas berisi tentang waktu berlakunya instruksi tersebut.

Provinsi DKI Jakarta mencatatkan penambahan kasus konfirmasi positif Covid-19 sebanyak 7.680 orang pada 30 Juni 2021. Secara akumulatif, kasus konfirmasi positif Covid-19 di wilayah DKI Jakarta telah menyentuh di angka 543.468 pasien. Di sisi lain, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mencatat terdapat 3.522 pasien terinfeksi Covid-19 yang telah dinyatakan sembuh. Dengan demikian, total terdapat 464.693 orang yang telah dinyatakan sembuh dari infeksi Covid-19 di DKI Jakarta. Sementara itu, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melaporkan angka kematian pasien konfirmasi positif Covid-19 yang relatif tinggi. DKI Jakarta mencatat 71 orang meninggal akibat Covid-19. Secara keseluruhan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah memakamkan 8.400 pasien positif Covid-19. (Wahyudi, 2021)

Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta menyelenggarakan Survei Perilaku Masyarakat Pada Masa Pandemi COVID-19 (SPMPMPC-19) Periode 13-20 Juli 2021. Survei dilakukan dengan total 18.176 responden. Menurut hasil survei, tingkat kepatuhan masyarakat DKI Jakarta terhadap protokol kesehatan sudah baik. Berdasarkan hasil survei, kepatuhan masyarakat yang memakai 1 masker sebesar 94%, memakai 2 masker 78%, cuci tangan dengan sabun 87%, menjaga jarak minimal 2 meter 82%, dan menghindari kerumunan 91%. Kesadaran masyarakat DKI Jakarta dalam mengikuti program vaksinasi sudah baik, tetapi masih terdapat masyarakat yang khawatir dengan efek samping dan tidak percaya efektivitas vaksin (17% dari masyarakat yang belum divaksin). Sebagian besar masyarakat mengurangi frekuensi perjalanannya selama PPKM Darurat. Masyarakat menilai kegiatan di kantor, sekolah, tempat ibadah, fasilitas umum (pasar/warung/supermarket/ mal) dan sejenisnya, serta kegiatan seni budaya, sosial, keagamaan selama PPKM Darurat turun dibandingkan sebelumnya. Mayoritas masyarakat merasa jenuh/sangat jenuh selama PPKM diberlakukan (63% masyarakat). Masyarakat menilai pemenuhan kebutuhan pokok, obat-obatan, vitamin, masker dan hand sanitizer, dan pelayanan kesehatan jika ada yang sakit relatif mudah, tetapi untuk pemenuhan alat kesehatan yang menunjang seperti oxymeter, tabung oksigen, nebulizer relatif masih sulit. (Yarto, 2021)

Pada data sensus penduduk 2020, penduduk wilayah Provinsi DKI Jakarta sebanyak 5,334,781 berjenis kelamin laki-laki dan sebanyak 5,227,307 berjenis kelamin perempuan, dan jumlah keseluruhan penduduk wilayah Provinsi DKI Jakarta sebanyak 10,562,088 jiwa. Sedangkan penduduk wilayah Provinsi Jateng sebanyak 18,362,143 berjenis kelamin laki-laki dan sebanyak 18,153,892 berjenis kelamin perempuan dengan jumlah keseluruhan penduduk wilayah Provinsi Jateng sebanyak 36,516,035 jiwa. (Badan Pusat Statistik, 2020)

Kebijakan PPKM di wilayah DKI menjadi fenomena yang menarik karena beberapa alasan dan fakta, pertama, pandemi Covid-19 di wilayah DKI Jakarta merupakan yang tertinggi di Indonesia, kedua, DKI Jakarta memiliki masyarakat yang dinamis secara sosial-ekonomi sehingga penerapan kebijakan akan menjadi tolok ukur nasional dan ketiga, penerapan PPKM di wilayah DKI Jakarta menjadi implementasi kebijakan yang lebih rumit dan kompleks sehingga akan menjadi tolok ukur keberhasilan PPKM di wilayah-wilayah lainnya. Atas dasar ini, maka peneliti tertarik untuk mengangkat judul: Implementasi Kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat Untuk Penanggulangan Gelombang Ke-2 Kasus Covid-19 di DKI Jakarta.

Kerangka Teori

Kebijakan publik memiliki banyak arti yang dikemukakan oleh beberapa ilmuwan politik atau tokoh-tokoh politik. Salah satunya adalah Thomas R. Dye menyatakan kebijakan publik sebagai apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selain Thomas R. Dye, ada William Jenkins yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu keputusan dari berbagai aktor yang saling berhubungan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Selain itu, James Anderson mengemukakan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, yang dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar. (Abdal, 2015, hal.24-25)

William Dunn (Dunn, 2003, hal. 24) membagi tahapan-tahapan

kebijakan publik dari tahapan penyusunan agenda penilaian atau evaluasi. Dunn lebih lanjut menyatakan bahwa kebijakan setelah melewati tahapan penyusunan agenda akan melewati fase formulasi kebijakan. Pada tahapan ini, masalah-masalah dalam agenda publik dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan dan dicari solusi terbaik. Pemecahan masalah ini datang dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*). Sama seperti sulitnya membawa masalah ke agenda publik, tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, setiap aktor “bermain” dan menyarankan solusi terbaik untuk masalah tersebut.

Implementasi kebijakan administratif menjadi bentuk diskursus penting bagi studi ilmu politik. Merilee S Grindle menyatakan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan

mekanisme penjabaran keputusan- keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan. Oleh karena itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sebaik apapun sebuah kebijakan tidak akan ada manfaatnya bila tidak dapat diterapkan sesuai dengan rencana. Penerapan adalah suatu proses yang tidak sederhana. (Grindle, 1980)

Grindle lebih lanjut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan administratif merupakan bagian dari dari implementasi kebijakan setelah sebelumnya melalui serangkaian pertimbangan dan akan berjalan ketika tujuan dan sasaran telah ditetapkan, berbagai program kegiatan telah tersusun, serta anggaran atau dana telah disiapkan dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. (Grindle, 1980) Implementasi kebijakan administratif merupakan wujud menciptakan hubungan yang memungkinkan antara pemerintah dan masyarakatnya sebagai bentuk hasil aktifitas.

Menurut pendapat Merilee S Grindle, maka dapat ditarik benang merah bahwa pengertian implementasi adalah suatu proses yang melibatkan berbagai sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sementara itu, implementasi kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*outputs*), pencapaian (*out-comes*), dan manfaat (*benefit*), serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Implementasi kebijakan administratif berkaitan dengan langkah-langkah yang dijalankan pemerintah dalam menindalanjutis suatu persoalan ataupun pelaksanaan program tertentu. Implementasi

kebijakan ini dapat difragmentasikan menjadi dua, pertama, kebijakan yang dipilih dan dapat dijalankan secara konsisten atau secara terus-menerus dan kedua, kebijakan dapat terimplementasi dengan baik sehingga tidak memerlukan pengulangan. MS Grindle menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan administratif ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan itu sendiri yang berhubungan dengan dua hal meliputi isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Konteks isi kebijakan menurut Merilee S Grindle terbagi menjadi enam hal, masing-masing adalah :

- a. *Interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi kebijakan.
- b. *Type of benefit*, yaitu jenis manfaat yang dapat menunjukkan dampak positif atas kebijakan tersebut.
- c. *Extend of change envision*, yaitu tantangan tentang seberapa besar perubahan yang ingin diraih pada suatu kebijakan sehingga hal ini memerlukan skala atau parameter yang jelas.
- d. *Site of decision making*, yaitu letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang direncanakan akan diimplementasikan.
- e. *Programmer implementer*, yaitu kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan memerlukan perangkat atau pelaksana yang memiliki kompetensi.
- f. *Rsoirces commited*, yaitu kebijakan memerlukan dukungan sumber daya agar dapat berjalan dengan efektif.

Konteks implementasi kebijakan menurut Merilee S Grindle terbagi menjadi tiga hal, masing-masing adalah :

- a. *Power, interest and strategy of actors involved*, yaitu faktor kemampuan, kepentingan dan strategi dari berbagai aktor yang terlibat.
- b. *Insitution and regimen characteristic*, yaitu faktor karakteristik dari insitusi pelaksana kebijakan yang sedang berkuasa pada suatu lingkungan sosial-politik.

c. *Compliance* and *responsiveness*, yaitu faktor tentang kepatuhan dan tanggung jawab para pelaksana yang terlibat dalam menanggapi kebijakan tersebut.

Pembahasan

Implementasi kebijakan PPKM yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 di wilayah DKI Jakarta jika dikaitkan dengan teori kebijakan administratif yang dikemukakan oleh William Dunn merupakan bagian dari kebijakan publik yang dirumuskan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan (*decision maker*). Kebijakan ini direncanakan dengan melibatkan Pemerintah DKI Jakarta sebagai stakeholder utama. Adapun implementasi PPKM di Provinsi DKI Jakarta ini dinaungi oleh tiga perundang-undangan, masing-masing Instruksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 22 Tahun 2020, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2021, serta Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 23 Tahun 2020.

Implementasi PPKM di wilayah DKI Jakarta merupakan penyesuaian dari kebijakan pemerintah pusat dan secara teknis kebijakan ini dijalankan melalui berbagai pembatasan sosial dan penerapan protokol kesehatan di wilayah DKI Jakarta. Pada tahap implementasi PPKM di wilayah DKI jika dikaitkan dengan implementasi kebijakan publik menurut Merilee S. Grindle maka hal ini memiliki sangkut-paut implementasi PPKM pada gelombang kedua di DKI sebagai kebijakan publik ini kemudian akan dievaluasi secara periodik sesuai dengan kondisi perkembangan Covid-19 secara regional ataupun nasional dengan melibatkan berbagai stakeholder sebagai bentuk aktivitas antara pemerintah dan masyarakatnya yang kemudian menyebabkan empat hal penting, masing-masing hasil (*output*) tercapainya secara teknis yaitu penurunan kasus positif Covid-19, pencapaian (*outcome*) perubahan perilaku masyarakat DKI Jakarta, manfaat (*benefit*) tercapainya pengendalian Covid-19 di wilayah DKI Jakarta dan dampak (*impact*).

Implementasi PPKM di wilayah DKI sebagai kebijakan publik kemudian menyebabkan dampak sosial-politik jika dikaitkan

dengan teori relasi kuasa berkaitan dengan dinamisme kekuasaan yang berkembang di DKI Jakarta yang cair sehingga akan terbuka terhadap perbedaan, ketidaksetaraan dan ketidakseimbangan sehingga mendorong adanya evaluasi dan penyempurnaan dalam kerangka *bottom to up*. Kemudian jika dikaitkan dengan teori implementasi kebijakan menurut Frank Fischer maka implementasi PPKM di wilayah DKI pada gelombang kedua bersifat *top to down*. Kebijakan publik ini memiliki dampak sosial-politik yaitu terbentuknya tertib sipil pada target groups dan kemudian berkaitan dengan proposisi karakteristik penguasa maka karakteristik lembaga dan penguasa di Indonesia yang terdapat eksekutif dan legislatif pelaksana maka terdapat kelompok yang mendukung dan terdapat juga kelompok yang menentang atau mengkritisi kebijakan PPKM di wilayah DKI pada gelombang kedua dan tentunya akan memunculkan juga dampak negatif yaitu kerugian bagi kepentingan masyarakat tertentu secara sosial karena sesuai dengan karakter PPKM sebagai kebijakan publik administratif. Hal ini dikaitkan dengan konteks isi kebijakan menurut Merilee S. Grindle hal ini berkaitan dengan faktor interest affected, extend of change envision, serta resources committed.

Perkembangan Pandemi Covid-19 dan Deskripsi PPKM di Wilayah DKI Jakarta

PPKM merupakan kebijakan nasional yang kemudian diadopsi oleh berbagai wilayah Jawa dan Bali. Pemerintah provinsi ataupun kabupaten/kota pada PPKM gelombang kedua ini diberikan berbagai keleluasaan, namun tetap berada pada koridor agar kebijakan ini dapat berjalan secara efektif. PPKM pada gelombang kedua ini dijalankan bukan hanya dijalankan melalui penerapan protokol kesehatan, namun juga melalui edukasi dan sosialisasi pada kalangan masyarakat.

Kondisi ini memunculkan fenomena-fenomena baru yaitu respon dari kalangan masyarakat yang berbeda-beda, sebagai contoh adalah sosialisasi dan edukasi di wilayah urban DKI Jakarta yang tentunya memiliki perbedaan dengan wilayah-wilayah

lainnya diantara beberapa kabupaten/kota Jawa Timur ataupun Jawa Tengah.(Fatkhuri, 2020)

Penerapan PPKM gelombang kedua di wilayah DKI Jakarta melalui sosialisasi dan edukasi dihadapkan pada dinamika yang menarik karena sebenarnya masyarakat telah mengetahui berbagai potensi ancaman virus Covid-19, baik cara penularan, banyak korban jiwa akibat pandemi ini dan tata cara untuk meminimalisasi penularan. Meskipun demikian penduduk DKI Jakarta yang multikultur dan memiliki mobilitas yang tinggi sebagai bagian dari fenomena kalangan urban menjadi hal yang menarik bagi PPKM di wilayah DKI Jakarta.

dikaitkan proposisi William Dunn maka strategi ini PSBB dan PPKM memiliki instrumen penting yaitu penilaian dan evaluasi secara internal ataupun eksternal. PSBB dan PPKM menjadi kebijakan yang memerlukan evaluasi, terlebih lagi kebijakan ini berjalan atas dasar *majeur factors* yang dipengaruhi oleh dinamika pandemi Covid-19 nasional dan internasional, termasuk dilematisme antara keamanan sosial-ekonomi dengan kesehatan masyarakat secara luas. Evaluasi terus dijalankan termasuk pengembangan konsepsi vaksin booster, pengembangan jaringan pengamanan masyarakat dan lain-lainnya.

Pernyataan dua tokoh di atas menunjukkan bahwa perkembangan pandemi Covid-19 di wilayah DKI Jakarta jika dikaitkan dengan proposisi Martin Griffith maka implementasi PPKM pada gelombang kedua di DKI Jakarta merupakan bentuk kebijakan yang menekankan pada pola eksperimental. Artinya pemerintah DKI Jakarta bersama dengan stakeholder lainnya menjadi subyek kebijakan kesehatan, namun pada kasus PPKM menjadi bentuk kebijakan luar biasa karena dampaknya yang sangat besar dan luas yang belum pernah terjadi sebelumnya di Indonesia, khususnya di wilayah DKI Jakarta.

Dasar Regulasi Implementasi PPKM

Implementasi PPKM pada gelombang kedua di wilayah DKI Jakarta di dasarkan pada keputusan pemerintah pusat, yaitu Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2021. Peraturan ini berisi pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat pada level 2, level 3 dan level 4 di wilayah Jawa dan Bali. Pertimbangan dua wilayah ini karena menyangkut beberapa alasan, yaitu sebagai wilayah terparah atas perkembangan Covid-19, sebagai wilayah yang berkontribusi penting bagi penyelenggaraan politik-pemerintahan secara nasional, serta sebagai wilayah yang

berperan penting dalam perkembangan sosial- ekonomi nasional. (Setkab, 2021)

Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2021 berisi tujuh belas pasal yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian pada 7 Maret 2022. Peraturan ini kemudian diasposi oleh berbagai wilayah di Indonesia sebagai regulasi atau payung hukum bagi aparat setempat, termasuk di wilayah DKI Jakarta. Peran DPRD di berbagai wilayah di Indonesia menjadi penting karena menjadi salah satu pihak yang menjadi tujuan resmi atas Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2021 selain Presiden dan Wakil Republik Indonesia, Ketua Badan Pemeriksa keuangan, delapan belaskementerian dan Gubernur Bank Indonesia dan pihak-pihak lainnya.

Kebijakan PPKM sebagai bagian dari skema pemerintah pusat sebagai tindak lanjut dari kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). PPKM Jilid Pertama dijalankan pada 11 hingga 25 Januari 2021, sedangkan PPKM Jilid Kedua diselenggarakan pada 26 Januari hingga 8 Februari 2021. Keberadaan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai entitas PPKM Jawa-Bali kemudian menindaklanjuti kebijakan melalui tiga aturan perundang- undangan, yaitu :

- a. Instruksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 22 Tahun 2020.
- b. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2021,
- c. Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 23 Tahun 2020

Implementasi PPKM di Wilayah DKI Jakarta Pada Gelombang Kedua

Implementasi PPKM di Wilayah DKI Jakarta pada gelombang kedua dijalankan sebagai bentuk nyata untuk menekan penyebaran virus. Hal ini penting karena pada gelombang pertama yang membawa banyak korban jiwa dan membuat banyak rumah sakit di DKI Jakarta mengalami *over capacity*. Selain itu, banyaknya kalangan para medis yang menjadi korban mendorong pemerintah bersama dengan stakeholder lainnya menjadikan PPKM pada gelombang kedua sebagai upaya memutus mata rantai pandemi tersebut.

Implementasi PPKM pada gelombang kedua di wilayah DKI Jakarta dijalankan melalui beberapa bentuk, masing-masing pemakaian masker, cuci tangan pakai sabun, jaga jarak dan menghindari kerumusan, serta target pembatasan mobilitas. Implementasi PPKM ini secara politis menjadi keputusan yang memiliki supremasi dan legitimasi yang tinggi, namun secara penerapan masih

mebutuhkan berbagai penyempurnaan.

Implementasi PPKM di wilayah DKI Jakarta dijalankan sebagai kebijakan administratif publik. Dikaitkan dengan proposisi hasil (*outputs*) yaitu PPKM sebagai formulasi kebijakan yang secara faktual dapat menurunkan kasus positif dampak dengan dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*) bahwa PPKM ternyata ditanggapi secara beragam oleh masyarakat DKI Jakarta. Hal ini menunjukkan bahwa sebagai kebijakan administratif PPKM ternyata dihadapkan pada dinamika relasi kekuasaan yang mengindikasikan bahwa terdapat persepsi bahwa stakeholder pelaksana cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan dari kelompok marjinal DKI Jakarta yang menyebabkan PPKM tidak dapat menjadi solusi penyelesaian Covid-19 secara elementer.

Kesimpulan

Implementasi PPKM di wilayah DKI Jakarta merupakan tindak lanjut dari kebijakan pemerintah pusat dan kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan menerapkan perangkat aturan meliputi Instruksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 22 Tahun 2020, Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2021, serta Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 23 Tahun 2020 sebagai regulasi (payung hukum) dalam pelaksanaan PPKM di wilayah DKI Jakarta. Implementasi PPKM di wilayah DKI Jakarta dijalankan sesuai dengan ketentuan protokol kesehatan yang ternyata menghadapi reaksi pro dan kontra baik di tingkat masyarakat hingga elit politik. Kelompok elit pendukung berasal dari kelompok koalisi pemerintah diantaranya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Solidaritas Indonesia (PSI) dan beberapa partai lainnya yang menganggap PPKM menjadi kebijakan publik yang penting untuk dijalankan untuk meredam perkembangan pandemi Covid-19 yang terus meningkat, sedangkan kelompok oposisi diantaranya Partai Keadilan Sejahtera (PKS) menganggap implementasi PPKM menunjukkan ketidakadilan dan merugikan kelompok masyarakat lapisan bawah. Hal yang sama juga disingkapi oleh kalangan masyarakat yang menganggap bahwa PPKM perlu untuk dijalankan untuk menekan penyebaran pandemi Covid-19 melalui penerapan protokol kesehatan, namun berbagai kerugian yang ditimbulkan juga perlu untuk diantisipasi secara serius oleh pemerintah bersama stakeholder yang

ada. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan PPKM yang dilakukan oleh Satgas Covid-19 di wilayah DKI Jakarta untuk menangani pandemi Covid-19 sebenarnya dapat diterima oleh semua kalangan baik elit politik oposisi dan koalisi ataupun masyarakat DKI, namun dampak sosial-ekonomi dan ketidakadilan menjadi preseden buruk diantara keduanya.

Dampak kebijakan PPKM di wilayah Provinsi DKI Jakarta dalam menghadapi pandemi Covid-19 terhadap kehidupan masyarakat DKI Jakarta dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dampak positif yaitu penurunan angka pandemi Covid-19 yang menjadikan pemulihan wabah ini dapat berjalan dengan cepat dan dampak negatif yaitu depresiasi sosial-ekonomi yang menyebabkan kemiskinan akibat terganggunya roda perekonomian di sektor-sektor persagangan, swasta dan lain-lainnya akibat pembatasan dan interaksi di kalangan masyarakat DKI Jakarta dan kondisi ini menyebabkan legitimasi masyarakat kepada pemerintah, baik pemerintah pusat dan pemerintah DKI Jakarta menjadi terganggu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dampak implementasi PPKM sebagai kebijakan administratif publik tidak sepenuhnya dapat mengakomodasi seluruh kepentingan elit politik dan masyarakat, namun pemerintah DKI sebagai stakeholder harus memprioritaskan kepentingan yang terbesar yaitu keselamatan warga DKI Jakarta dari pandemi Covid-19 tersebut.

Daftar Pustaka

- Abdal. 2015. *KEBIJAKAN PUBLIK: Memahami Konsep kebijakan Publik*. Bandung: Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.
- Abdul Wahab, S. 2004. *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi Ke Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dunn, W. N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Grindle, M. S. 1980. *Policy Implementation in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Kusumanegara, Solahuddin, 2010, *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : PT. GavaMedia.
- Wahab, S. A. 2005. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Zauhar, S. 2007. *Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wijaya, U. H. (2020). *ANALISIS DATA KUALITATIF Teori Konsep Dalam Penelitian Pendidikan*. Makassar: Sekolah Tinggi Theologia Jaffray.

Fathkuri, “The COVID-19 Pandemic and the Challenges of State Capacity in Education Policy”, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik “GlobalKomunika”, Edisi Juli 2020.

Yarto, A. A. (2021). Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. Retrieved from [jakarta.bps.go.id: https://jakarta.bps.go.id/publication/2021/09/09/626943175c281244f174647f/perilaku-masyarakat-pada-masa-ppkm-darurat-provinsi-dki-jakarta-hasil-survei-perilaku-masyarakat-pada-masa-pandemi-covid-19-periode-13-20-juli-2021.html](https://jakarta.bps.go.id/publication/2021/09/09/626943175c281244f174647f/perilaku-masyarakat-pada-masa-ppkm-darurat-provinsi-dki-jakarta-hasil-survei-perilaku-masyarakat-pada-masa-pandemi-covid-19-periode-13-20-juli-2021.html)

Kementerian Kesehatan RI, “PPKM Masih Tetap Diterapkan”, didownload dari <https://www.kemkes.go.id/article/view/22102400001/ppkm-masih-tetap-diterapkan.html>,

Data Indonesia, “Jumlah Penduduk DKI Jakarta Capai 10,64Juta Jiwa Pada Tahun2022”, di download dari <https://dataindonesia.id/varia/detail/jumlah-penduduk-jakarta-capai-1064-juta-jiwa-pada-2022>,

Corona DKI Jakarta, “ DataPemantauan Covid-19 di

Wilayah Dki Jakarta”, didownload dari
<https://corona.jakarta.go.id/id/data-pemantauan>,
Kementerian Koordinator BidangKemaritiman dan InvestasiRepublik
Indonesia, “Intruksi Menteri DalamNegeri No. 15 Tahun
2021”, di download dari
[https://jdih.maritim.go.id/cfind/source/files/instruksi-menteri-
dalam-negeri/2022/inmendagri-nomor-15-tahun-2022.pdf](https://jdih.maritim.go.id/cfind/source/files/instruksi-menteri/menteri-dalam-negeri/2022/inmendagri-nomor-15-tahun-2022.pdf),
CNN Indonesia, 2021, “Demo TolakPPKM Bergemuruh diBandung : Pelan-
pelan KitaMati”, [https://www.cnnindonesia.c
om/nasional/20210721134024-20-670304/demo-tolak-ppkm-
bergemuruh-di-bandung-pelan-pelan-kita-mati](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210721134024-20-670304/demo-tolak-ppkm-bergemuruh-di-bandung-pelan-pelan-kita-mati), diakses pada tanggal10
Juli 2023.