



JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
FISIP UNIVERSITAS JENDERAL SOEDIRMAN



ADMINISTRASI PUBLIK

NEW NORMAL

Editor:

Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.

Dr. Dwiyanto Indiahono, M.Si.





Administrasi Publik ***New Normal***

Editor:

Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.

Dr. Dwiyanto Indiahono, M.Si.

Administrasi Publik *New Normal*

Editor: Dr. Slamet Rosyadi, M.Si.
Dr. Dwiyanto Indiahono, M.Si.

Perancang Sampul dan Isi: Tim Desain SIP Publishing

ISBN 978-623-6793-29-9

ISBN 978-623-6793-40-4 (sumber elektronik)

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh buku
tanpa izin penerbit dan penulis

Diterbitkan oleh



Jl. Curug Cipendok Km 1. Kalisari Cilongok.

Kab. Banyumas. Jawa Tengah

Customer Service:

+62 812 2909 2844 / +62 831-3991-2110

Fanspage: Satria Indra Prasta- SIP Publishing

Twitter: @SIPPublishing

Instagram: @sippublishing

Email: sippublishing@gmail.com

Isi di luar tanggung jawab percetakan

Ucapan Terima kasih

Penulisan buku ini difasilitasi oleh anggaran pengembangan bahan pembelajaran yang disediakan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman. Oleh karena itu, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada pimpinan fakultas yang telah memberikan perhatian yang besar bagi pengembangan kinerja akademik dosen Jurusan Administrasi Publik. Terima kasih juga kami haturkan kepada Ketua Jurusan Administrasi Publik yang telah mengusulkan program penulisan buku ini ke dalam program pengembangan Jurusan Administrasi Publik.

PENGANTAR EDITOR

Segala puji hanya bagi Allah *Subhanahu Wata'ala* Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan banyak nikmat sehingga para penulis di buku ini dapat menyelesaikan tulisan dengan baik, tanpa ada aral yang berarti. Buku ini lahir sebagai upaya Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman untuk ikut memberi warna teori dan praktik pada perkembangan administrasi publik di era *New Normal* Indonesia. Covid-19 telah memberi tekanan tersendiri bagi banyak kalangan untuk berubah dengan cepat, pun hal ini terjadi pada kalangan ilmuwan administrasi publik. Covid-19 mengajak hampir semua orang untuk mengubah cara hidup, cara belajar, dan cara bekerja. Perubahan yang cepat juga terjadi pada konteks kebijakan dan pelayanan publik.

Buku yang ada di tangan pembaca merupakan upaya untuk mengidentifikasi perubahan konsep-konsep administrasi publik yang relevan dengan era *New Normal*. Harapan dari upaya mengenali perubahan konsep ini adalah lahirnya peta baru kajian-kajian administrasi publik. Peta baru kajian administrasi publik ini tentu diharapkan juga membuka jalan banyak pengetahuan pada area praktis seputar administrasi publik di tanah air. Kajian-kajian yang ada di buku ini diharapkan juga dapat memperkokoh kajian administrasi publik yang lebih berkonsentrasi pada

pencapaian keadilan sosial di Indonesia. Hal ini cukup penting karena karakter keadilan sosial merupakan karakteristik khas yang ingin diperkuat secara internal pada kajian administrasi publik di Jurusan Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman, serta selaras dengan cita-cita luhur utama perjuangan bangsa yang ada pada sila kelima Pancasila.

Buku ini terdiri dari 10 bab, yaitu

Bab I tulisan dari Tobirin mendiskusikan konsep filosofis dari administrasi publik. Tulisan tentang konsep filosofis dari administrasi publik diletakkan di awal agar para pembaca dapat mengikuti perkembangan diskursus administrasi publik secara mendasar, dan kemudian dapat memahami administrasi publik dalam konteks *New Normal*.

Dwiyanto Indiahono pada Bab II memberi ulasan tentang perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya teknologi informasi telah membawa tuntutan tersendiri bagi kajian kebijakan dan manajemen publik. *New Normal* telah memberikan tekanan lebih cepat dan keras kepada pemangku kepentingan baik publik maupun privat untuk beradaptasi dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya teknologi informasi. Pengambilan kebijakan yang cepat dan tepat sebagaimana yang dituntut publik kepada pemerintah dapat dilakukan dengan memanfaatkan *big data*. Catatan penting dari bab ini adalah bahwa *big data* sebagai sebuah era baru harus direspons secara baik oleh sistem kebijakan, sehingga kebijakan tidak kehilangan fenomena dan adaptif terhadap perubahan. Analisis kebijakan harus ramah dengan *big data*, memanfaatkan *big data* sebagai upaya membangun kebijakan berbasis bukti.

Bab III tulisan dari Slamet Rosyadi membawa para pembaca untuk berdiskusi tentang dampak pandemi Covid-19 pada praktik governansi di sektor publik. Governansi sektor publik semakin mengemuka ketika pemerintah memiliki keterbatasan sumber daya ekonomi, dan keterbatasan informasi untuk menghadapi era *New Normal*. Kinerja kebijakan dan pelayanan publik yang harus efisien, akuntabel dan partisipatif dalam era *New Normal* dapat dicapai dengan kerjasama pemerintah bersama *multi-stakeholder*. Hal yang paling penting dalam konteks ini

adalah mengurangi beban sosial ekonomi masyarakat agar tetap *survive* melalui berbagai layanan publik.

Muslih Faozanudin pada Bab IV mendiskusikan lebih lanjut tentang inovasi sektor publik sebagai tuntutan kehidupan di masa pandemi dan juga tuntutan perkembangan zaman yang telah memasuki era Revolusi Industri (RI) 4.0. Karakteristik RI.4.0 yang syarat dengan kemajuan sistem informasi yang didukung dengan perkembangan teknologi yang semakin canggih menjadi tantangan berat bagi sektor publik. Sektor publik harus melakukan percepatan pengembangan inovasi sektor publik. Tulisan pada Bab IV ini mengungkap kompleksitas, dan hambatan dalam melakukan inovasi pelayanan publik, serta agenda penelitian di bidang inovasi pelayanan publik di masa yang akan datang.

Kegagalan program-program pemerintah akibat keterbatasan anggaran, sumber daya, dan teknologi harus diminimalisir. Hal inilah yang mendorong lahirnya konsep *Public-Private Partnership* yang menjadi instrumen penting bagi sektor publik untuk membiayai dan mengelola infrastruktur dan layanan publik. Berbagai konsep terkait dengan *Public-Private Partnership* ini dibahas secara mendalam oleh Denok Kurniasih pada Bab V. Selain membahas tentang latar belakang dan perkembangan konsep *Public-Private Partnership*, tulisan ini juga hendak membuka tantangan kepada para peneliti dan akademisi di bidang administrasi publik untuk menganalisis lebih dalam berbagai masalah dan solusi bagi berkembangnya konsep kemitraan dalam lingkup kajian administrasi publik.

Wahyuningrat pada Bab VI mendiskusikan perubahan yang juga harus dilakukan pada kajian manajemen sumber daya manusia sektor publik. Era Pandemi Covid-19 dan *New Normal* menekan seluruh fungsi manajemen sumber daya manusia sektor publik mulai dari perencanaan, pengadaan, pengembangan, kompensasi, pemeliharaan hingga pemisahan untuk berubah. Praktik manajemen sumber daya manusia sektor publik seperti *flexible working arrangement*, yang kemudian memunculkan istilah bekerja dari kantor (*work from office*), dan dari rumah (*work from home*) merupakan gejala dari perubahan manajemen sumber daya manusia sektor publik di era Covid-19. Tulisan ini memberi tantangan perlunya strategi baru

dalam pengembangan kompetensi ASN yang relevan dengan perspektif manajemen sumber daya manusia sektor publik pada era *New Normal*.

Pandemi Covid-19 tidak hanya berpengaruh pada kesehatan masyarakat, tetapi juga berpengaruh pada menurunnya pertumbuhan ekonomi, dan pendapatan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk mengatasi Covid-19 ini meliputi banyak aspek, yaitu kesehatan, jaring pengaman sosial, dukungan industri, hingga stimulasi pajak. Tulisan Lilis Sri Sulistiani pada Bab VII buku ini selain hendak mengungkapkan berbagai kebijakan yang telah ditempuh pemerintah untuk mengatasi menurunnya pendapatan masyarakat dan negara, sebenarnya juga hendak menyatakan bahwa masalah publik memiliki sifat yang saling terkait satu dengan yang lain. Masalah pandemi Covid-19 merupakan contoh baik untuk menunjukkan bahwa antar sektor publik memiliki hubungan yang saling terkait dan mempengaruhi.

Program-program pemerintah untuk mengatasi dampak Covid-19 di masyarakat telah menguras anggaran yang amat besar dari kas negara. Oleh karena itu, akuntabilitas kebijakan publik atau program pemerintah menjadi penting untuk dibahas. Tulisan Hikmah Nuraini pada Bab VIII ini membahas akuntabilitas sebagai bentuk pengendalian terhadap organisasi publik pada level organisasional sebagai bentuk pertanggungjawaban pada *stakeholders* agar dapat melihat apa saja yang sudah dikerjakan oleh organisasi tersebut. Kehadiran sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten, komitmen dan inovasi dari pimpinan, responsivitas, pengawasan, transparansi dan responsibilitas merupakan kunci terwujudnya akuntabilitas publik.

Keluarga merupakan salah satu sasaran kebijakan sosial yang strategis dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat. Keluarga merupakan inti dari masyarakat, dimilikinya ketahanan keluarga yang kuat pada akhirnya juga akan meningkatkan ketahanan nasional. Dyah Retna Puspita pada Bab IX membahas kebijakan pemerintah terkait dengan dengan ketahanan keluarga, dan relevansinya membahas kebijakan ketahanan keluarga pada era Covid-19. Pemerintah di era Covid-19 ini harus memiliki komitmen yang lebih tinggi dalam penanggulangan kasus-kasus kekerasan domestik yang muncul karena intensitas

berkumpul antar-anggota keluarga yang semakin tinggi. Hal ini menjadi penting karena kekerasan domestik dapat berdampak jangka panjang tidak saja bagi korban melainkan juga kepada anak. Pemerintah perlu melakukan intervensi dengan menggalakkan sosialisasi kemitraan gender dalam keluarga melalui berbagai media sosial yang ada.

Sukarso pada Bab X mencoba memberi warna sudut pandang tentang evaluasi kebijakan publik dari perspektif non-dikotomi politik dan administrasi negara, terutama evaluasi kebijakan di era pandemi Covid-19 dan evaluasi kebijakan terhadap fenomena pandemi Covid-19. Evaluasi kebijakan di era pandemi dan terhadap fenomena pandemi menuntut evaluator memiliki literasi terhadap dunia maya. Tanpa literasi tersebut, maka evaluasi kebijakan di era pandemi dan terhadap fenomena pandemi menjadi semakin sulit dilakukan. Literasi pada dunia maya tersebut meliputi pemahaman tentang *software*, aplikasi, *cloud-data*, dan tentu saja media sosial yang ada.

Buku yang berada di tangan para pembaca ini merupakan upaya untuk mendorong lahirnya penelitian-penelitian dengan tema baru pada kajian administrasi publik di era *New Normal* Indonesia. Upaya ini tentu disadari masih perlu penyempurnaan secara berkesinambungan, oleh karena itu saran dan masukan yang konstruktif amat diharapkan.

Purwokerto, 15 Oktober 2020

Editor

Daftar Isi

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

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

BAB I

KONTESTASI TEORITIK EPISTEMOLOGI DAN RELEVANSINYA TERHADAP STUDI ADMINISTRASI PUBLIK KONTEMPORER DALAM MENGHADAPI KENORMALAN BARU

Tobirin

Abstrak: Tulisan ini mendiskusikan konsep filosofis dasar ilmu administrasi publik yang mengalami krisis paradigmatik dan identitas dalam perkembangannya. Terutama dalam menghadapi dinamika global yang semakin kompleks. Diskusi ini penting mengingat krisis paradigmatik dan identitas dari kajian Ilmu Administrasi Publik masih terus diperdebatkan sampai saat ini. Dimulai dari perdebatan paradigmatik sebagai domain politik atau administrasi, science atau art, memiliki paradigma atau tidak, terus mewarnai perdebatan kajian administrasi publik. Salah satu perdebatan yang menarik dan menjadi dinamika administrasi publik adalah Waldo dan Simon yang memperdebatkan kajian administrasi publik dengan menggunakan pendekatan positivistik atau postpositivistik. Hegemoni positivistik yang mengakar pada ilmu sosial termasuk ilmu administrasi publik terus melahirkan kritik dalam studi administrasi Publik. Pada perkembangannya diskursus postmodernisme mewarnai administrasi publik yang menghendaki adanya dinamisasi, keterbukaan, variasi motif, interpretasi yang berbeda. Perbedaan sudut pandang ini memperluas persepsi dalam melakukan pendekatan kajian administrasi publik kontemporer sampai tingkat pemilihan metodologi penelitian dan aplikasinya di lapangan. Pada akhirnya perdebatan ilmu administrasi publik sebagai science atau art menjadi wacana semakin menarik untuk dikaji. Dinamika perkembangan administrasi publik dalam konteks problematik tata normalan baru yang semakin memperbanyak khasanah keilmuan administrasi publik sebagai ilmu tersendiri atau sebagai arena pengaruh dari berbagai sudut pandang ilmu lain.

Kata kunci: kenormalan baru, paradigma, positivistik, postmodern

A. Pendahuluan

Science atau ilmu pengetahuan merupakan rangkaian aktivitas, rasional kognitif dan bersandar pada dimensi teleologis. Aktivitas rasional sebagai dasar pemikiran untuk mengetahui sesuatu dilakukan secara rasional dan nalar logika bukan didasarkan pada sisi afeksi dan emosi sesaat. Kognitif sebagai proses berpikir rasional untuk memahami realitas melalui konsep yang disusun, dibangun secara sistematis sehingga menghasilkan pengetahuan. Sedangkan teleologis merupakan rangkaian kegiatan ilmiah yang menghendaki tujuan tertentu. Dalam hal ini sebagai wujud pembenaran, penjelasan, pemahaman, pengendalian dan penerapan ilmu dalam menyelesaikan persoalan kehidupan. Permasalahan praktis inilah yang terkadang fokus kajian suatu ilmu pengetahuan lebih menitikberatkan pada masalah praktis empirik yang multidisipliner tidak berorientasi pada akar filosofis *science*. Akibatnya, cara pandang tidak komprehensif. Berdasarkan alasan tersebut, memahami akar filosofis ilmu pengetahuan menjadi penting, Akar filosofis memberikan prinsip-prinsip umum pemikiran teoritis, metode kognisi, perspektif dan kesadaran diri, yang semuanya digunakan untuk memperoleh pengetahuan tentang realitas dan untuk merancang, melakukan, menganalisis dan menafsirkan permasalahan praktis yang dinamis (Raadschelders, 2011: 916-924; & Moon & Blackman, 2014: 1167-1177.)

Berkembangnya *science* tergantung pada landasan filosofis sebagai tempat dasar, arahan dan logika rasional yang tersistematiskan untuk mengarahkan dinamika perkembangan ilmu pengetahuan lebih memiliki relasional terhadap pemecahan masalah. Demikian halnya dengan ilmu sosial landasan filosofis merupakan dasar ilmu pengetahuan, dari ontologi, epistemologi dan aksiologi dimensi penting dari ilmu sosial yang digunakan untuk menganalisis masalah sosial dan hubungannya dengan penggambaran fenomena sosial yang terjadi. Hal ini dilakukan melalui proses penelitian sosial bermuara pada pemahaman terhadap dunia sosial. Selain itu ilmu pengetahuan dapat pula berasal dari konsensus sebagai indikator keberadaan pengetahuan. Adanya kesepakatan dalam komunitas peneliti sebagai fakta,

dan peneliti dapat mencapai konsensus dengan berbagai alasan, berfokus pada permasalahan, bukti yang jelas, dan keragaman sosial (Uddin & Hamiduzzaman, 2009; Miller, 2013: 1293–1316).

Pengetahuan ilmiah membutuhkan pengertian parsial atau perkiraan kebenaran. Pengetahuan ilmiah terbaik tidak pernah sempurna atau lengkap. Pengetahuan terus meningkat, berkembang, dan diperbaiki. Teori ilmiah termasuk idealisasi dan fiksi, yang sebenarnya salah, tetapi bisa juga dianggap dalam beberapa kondisi sebagai deskripsi yang benar. Oleh karena itu, memahami ilmu pengetahuan harus dapat membedah dari akar filosofisnya. Pemahaman itu dimulai dari keberadaan ilmu pengetahuan, ontologis memperlakukan keberadaan sebagai nyata atau tidak. Apakah pokok permasalahannya menyangkut keberadaan dari suatu realitas yang nyata atautkah sekedar gambaran yang ada dalam alam pikiran ide dasar, ontologi bertanya apa itu realitas dan apa itu ada. Epistemologi bertanya apa yang bisa kita ketahui dan bagaimana kita tahu apa yang kita ketahui, epistemologi menjelaskan tentang “theory of knowledge” bagaimana ilmu pengetahuan adalah suatu pembenaran, *truth* dari kepercayaan *belief* kemudian menghasilkan proses *justification* terhadap fakta menjadi suatu realita. Sedangkan *human nature* memiliki sudut pandang menjelaskan tentang relasi antar manusia dengan lingkungannya. Metodologi mengarahkan pada pendekatan dan cara menyelesaikan permasalahan penelitian secara ilmiah (Gelfert, 2010, dan Reccuci, 2010).

Pemahaman komprehensif tentang epistemologi ilmu pengetahuan dikemukakan oleh Audy (2010) dalam bukunya *Epistemology: A Contemporary Introduction to the Theory of Knowledge*, pengetahuan merupakan *justification true believe*, *believe* sebagai keyakinan, meyakini ada sesuatu. Sedangkan *true believe* sebagai proses *deontological* dan *ontological*. Metode *deontological* suatu kemurnian keyakinan berupa data dan informasi untuk memastikan keyakinan murni yang berasal dari data dan informasi yang murni. *Non deontological* adalah *justification reliability* secara epistemologi adalah basisnya probabilitas. *Justification true believe* kemungkinan mendekati kebenaran semakin kuat probalitasnya. Audy juga menjelaskan bahwa sumber pengetahuan bersumber pada persepsi intropeksi, *memory* dan intuisi

rasional. Persepsi sebagai hal yang penting dan kontroversi harus ada subyek dan obyek yang menghubungkan adalah *sensoric experience* dan bagaimana pengalaman sensorik menghasilkan kausalitas. Terdapat lima paradigma persepsi, yaitu: 1) realisme naif obyek itu independen sama sekali tidak ada, 2) representasi rasionalisme, yaitu menghubungkan subyek dan obyek dalam menjelaskan realitas itu dengan sendirinya, 3) realisme langsung aliran yang melihat bahwa kehadiran obyek tidak tergantung pada sensorik subyek, 4) basic persepsi, aliran yang tidak percaya semua obyek ada di luar kita sebagai *the power of idea*, dan 5) Skeptimisme, menjelaskan tidak ada obyek external ada obyek external tetapi tidak yakin problem ada pada subyek. Audy lebih lanjut menjelaskan peran sentral dari memori dalam ilmu pengetahuan. Memastikan memorinya sudah berjalan dalam prosesnya dalam remembering, recalling dan imaging. Dalam proses memori terdapat dua hal yaitu mengingat karena langsung mengalami atau *episoding memory* dan *factual memory* yang disimpan karena mendengar, membaca dan testimoni dari orang lain.

B. Epistemologi dan Relevansinya dalam Kajian Administrasi Publik

Membedah akar filosofis kajian administrasi publik secara praktis dikemukakan oleh Ongaro (2020: 273-294) menyebutkan pengetahuan untuk praktik administrasi publik memiliki tiga bentuk utama. *Pertama*, ada pengetahuan yang “mencerahkan”: pengetahuan sosial-ilmiah, “teoretis” yang dihasilkan menurut standar komunitas ilmiah; *Kedua*, pengetahuan yang berorientasi pada masalah, yaitu jenis pengetahuan yang sebagian besar dihasilkan oleh praktisi yang terlibat dalam penyelidikan sosial profesional dan didorong oleh masalah kemasyarakatan daripada oleh generasi pengetahuan tambahan semata, seperti dalam pengetahuan akademik yang berorientasi pada disiplin; dan *ketiga* adalah pengetahuan ekstrapolasi-praktik: sejenis pengetahuan yang diwujudkan ke dalam “praktik yang berhasil,” yaitu pengetahuan yang diperoleh dengan belajar dari pengalaman aktual menangani masalah dan meningkatkan layanan atau proses publik, praktik yang biasanya dibuat oleh praktisi yang terlibat dalam layanan publik, yang terlihat, dipamerkan dan dianalisis untuk

ekstrapolasi dan transfer ke tempat lain.

Tradisi filosofis modern dan menghubungkannya dengan debat praktik teori administrasi publik merupakan diskusi yang menarik untuk memperkaya khasanah kajian administrasi publik. Sebagai bagian dari tradisi filosofis yang mempengaruhi perkembangan administrasi publik terdapat beberapa pemahaman dikotomi nilai-fakta, logika positivisme, logika empirisme yang kompatibel dengan dorongan untuk mengembangkan teori penjelasan administrasi publik yang lebih besar. Selain dikotomi nilai fakta, pragmatisme yang tampaknya cukup holistik untuk kompatibel dengan dunia Administrasi Publik yang lebih besar yaitu konflik dan nilai. Berdasarkan pendapat tersebut, pemahaman tentang epistemologi ilmu pengetahuan dari beberapa teoritis dapat direlevansikan dengan kajian administrasi publik terutama dalam pengembangan ilmu administrasi publik. Hal ini penting mengingat kajian administrasi publik sampai saat masih mengalami krisis identitas, ditegaskan oleh Riccucci (2010) dalam bukunya "*Public Administration Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*". Krisis identitas ini dirumuskan dalam pertanyaan tentang administrasi publik sebagai *science* atau *art*. Buku tersebut menyajikan pandangan tentang tradisi penelitian dalam administrasi publik. Penjelasannya dimulai dengan menjelaskan dasar-dasar epistemic administrasi publik dengan menggambarkan konsep dasar epistemologi dan ontologi dalam pengantarnya.

Riccucci menyentuh perkembangan teoritis dalam administrasi publik yang menjelaskan perdebatan antara Dwight Waldo dan Herbert Simon. Dua arus yang berbeda tentang pendekatan positivistik yang didasarkan pada fakta-fakta empirik, measurement, dan verifikasi. Sedangkan Waldo lebih mengedepankan pada pemahaman yang lebih terbuka, subyektif dan interpretif dalam tradisi fenomenologi. Penjelasan Riccucci dilanjutkan dengan pendekatan metodologi untuk penelitian lapangan melalui pendekatan kuantitatif, kualitatif dan campuran atau mixed method. Berbagai alasan kenapa harus menggunakan metode yang berbeda dijelaskan dalam bentuk kontekstualisasi permasalahan sehingga diakhir buku ini menjelaskan bahwa dalam penelitian lapangan dalam kajian administrasi publik

tidak ada metode tunggal melainkan metode yang sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas. Pemikiran Reccuci merupakan penjelasan komprehensif tentang epistemologi dan aplikasinya dilapangan dalam penelitian administrasi publik. Sebelumnya pemikiran lainpun berkembang dalam mengkaji aliran pemikiran sesuai dengan akar filosofisnya yang mempengaruhi kajian administrasi publik seperti *positivisme, positivisme logis, utilitarianism, eksistensialisme, hegeliansim, neo hegeliasm*, teori kritis, konstitusionalisme, legalisme, liberalisme, konservatisme, sosialisme, dan anarkisme. Logika pemikiran rasionalisme dan empirical juga mempengaruhi filsafat administrasi yang menghendaki perubahan dalam ilmu administrasi lebih mengacu pada pemahaman yang holistik, berdasarkan pada ilmu pengetahuan dan rasional (Sahetapy, 2013: 86-104).

Menurut Jun (1993) pemetaan administrasi publik dapat dilihat dari filosofis epistemologi ada tiga metode dasar untuk mendekati administrai publik. Pertama, Fungsionalis dan pendekatan positivistik, menjadi pendekatan dominan yang melahirkan pemahaman positivistik. Bersifat determinan, empirik dan terukur, fungsionalis ini mengadopsi pendekatan deduktif, sebagai langkah dari umum ke khusus, atau dari teori ke tindakan, dan menggunakan serangkaian prinsip untuk mendorong dan membimbing tindakan. Kedua, Pendekatan interpretif, mengasumsikan pada aspek tindakan individu, teori dan hipotesis yang dapat dirumuskan. Pendekatan interpretif muncul sebagai reaksi terhadap positivistik, atau deterministik, interpretif menimbulkan pertanyaan validitas penelitian ilmiah dan perilaku dalam menjelaskan fenomena manusia. Ketiga, Pandangan dialetika, menekankan perlunya tindakan kolektif dalam demokrasi organisasi dan pemecahan masalah partisipatif. Mempertahankan dan mengubah administrasi, termasuk struktur, fungsi, proses, dan budaya, harus “hasil dari kesadaran penuh alternatif dan konsensus oleh para peserta komitmen individu untuk mengembangkan intersubjektif, berbagi pengalaman dengan anggota lain.

Pengaruh berbagai pandangan tersebut melahirkan polarisasi sampai ditingkat metodologi. Namun demikian, dalam kajian administrasi publik warna positivistik lebih kelihatan. Positivis mendefinisikan tujuan ilmu pengetahuan untuk

menemukan hukum-hukum universal dan abadi determinis. Positivis percaya bahwa asumsi dan metode ilmu pengetahuan harus sama di kedua dunia *exacta* maupun sosial. Metode reduksionis atau analitis dari pendekatan kuantitatif merupakan metode yang unggul, ilmiah, dibandingkan dengan pendekatan metode kualitatif yang dianggap tidak ilmiah. Dasar teori pendekatan kuantitatif menganggap keberadaan alam semesta deterministik, manusia adalah bagian dari alam yang dapat diamati dan diukur secara obyektif. Perkembangan positivisme dari tahun 1800-an hingga saat ini menjadi satu kesatuan, kriteria verifikasi makna, dan bahasa observasi empiris. Perkembangan positivism ini memengaruhi literatur administrasi publik. Positivisme kontemporer telah dimoderasi secara substansial: Kriteria verifikasi makna telah ditinggalkan, tetapi kesatuan sains tetap merupakan pengandaian, dan bahasa observasi empiris tetap menjadi alat penting. Dengan menyajikan sejarah intelektual ini, beberapa kejelasan dapat ditambahkan pada wacana filosofis dalam administrasi publik (Whetsell & Shield, 2013).

Perdebatan dan polarisasi kecenderungan pendekatan pada salah satu aliran pemikiran dalam kajian administrasi publik merupakan dinamika yang terus berkembang. Berbagai artikel yang menarik berkaitan dengan perdebatan epistemologi seperti dalam artikel Marshall, Gary S. and Orion F. White, (1989) *The Blackburg Manifesto and the Postmodern Debate: Public Administration in a Time without a Name*. Pandangan *postmodern* merupakan kritik terhadap cara pandang klasik yang mengedepankan pada argumen deterministik dan klasik. Kemunculannya menghadirkan alternatif pendekatan dalam memaknai fenomena sosial yang kompleks. Walaupun pada kenyataannya *postmodern* dalam dataran aksiologi masih dipertanyakan mau seperti apa tindakanya (Berger & Luckman, 1967; Kuhn, 1970).

Artikel lain yang membahas perdebatan positivistik dan fenomenologi dalam kajian administrasi publik dikemukakan oleh Al Habil (2011). Pada akhirnya landasan teori positivisme dikritik karena kekurangan dalam menangani isu-isu dalam administrasi publik. Terutama dalam mengkaji dikotomi antara administrasi dan politik, atau birokrasi dan demokrasi, ilmu administrasi tidak dilihat sebagai

instrumen yang tepat untuk mempelajari administrasi publik kecuali dianggap hanya memahami tentang nilai-nilai demokrasi pemerintahan. Pemahaman inilah yang menganggap kajian administrasi publik memiliki cara pandang yang sempit dalam mengkaji fenomena birokrasi, demokrasi dan politik. Padahal tidak demikian, pemahaman deterministik tidak dapat memahami relasi kekuasaan, strukturisasi birokrasi yang kompleks dan kultur politik. Akibatnya Administrasi publik dianggap tidak dapat berkembang dengan baik. Oleh karena itu fenomenologi hadir dalam memaknai berbagai bidang administrasi publik dari sisi ke unikan relasi administrasi dan politik.

Pandangan epistemologi, perdebatan dan pertentangan asumsi dasar aliran pemikiran secara paradigmatis dalam kajian ilmu administrasi publik memberikan warna yang khas dalam pengembangan ilmu administrasi publik secara umum. Hasan & Panarangi M (2019: 57-68) berpendapat bahwa dalam filsafat ilmu keberadaan administrasi publik dapat dimaknai dari eksistensi keilmuan yang terdiri dari ontology, epistemologi dan aksiologinya. Secara tersirat lebih khusus dijelaskan dari epistemologinya tahapan perkembangan kecerdasan berfikir ilmu administrasi, dapat dilihat dari tahapan berikut:

Terdapat beberapa tahapan, yaitu : (a) tahap sensasi (pengindraan terhadap obyek tertentu/pembentukan ide-ide yang kompleks), (b). tahap perseptual (pemahaman), dan (c.) tahap konseptual (pengertian). Kemudian terkait dengan penelusuran objektivitas pemikiran dalam administrasi dapat dilihat dari perspektif ; (a) dari sudut pandang materialnya, adalah sesuatu yang menjadi sasaran perhatian secara detail tentang makna kandungan penalaran dalam pemikiran manusia yang mempelajari ilmu administrasi. dan (b) dari sudut pandang obyek formalnya, ilmu administrasi memiliki kejelasan dalam kajian metodenya.

Selanjutnya Riccuci (2010) bahkan memberikan gambaran dinamika administrasi publik dari epistemologi sampai pendekatan metodologis yang menghasilkan pendekatan kuantitatif, kualitatif dan *mixed method*. Walaupun

pada akhirnya Riccuci menganggap tidak ada pendekatan yang utama, semua pendekatan saling melengkapi untuk mengungkap berbagai permasalahan dalam kajian administrasi publik.

C. Diskursus Administrasi Publik Kontemporer dalam Menghadapi Tatanan Kenormalan Baru

Diskursus filsafat ilmu terdapat cabang filsafat (epistemologi, metafisika, logika, etika, estetika) dan filsafat sains digunakan sebagai perangkat pengorganisasian deskriptif. Kriteria ini dipilih karena cabang filsafat tradisional memberikan kerangka perbandingan yang komprehensif. Filsafat ilmu dipilih karena merupakan pokok bahasan khusus filsafat yang mendefinisikan banyak konflik dalam penelitian dan teori administrasi publik. Penelusuran historis suatu ilmu pengetahuan akan dapat di pahami bagaimana perkembangan diskursus suatu ilmu tertentu. Ibaratnya membedah anatomi keilmuan akan dapat ditelusuri perkembangan atau pergeseran keilmuan yang akan dikaji lebih mendalam. Diskursus ilmu administrasi publik akan dapat dipahami perkembangannya apabila dapat dicerna berbagai pergeseran paradigma atau cara pandang yang menjadi fokus kajian pada masanya. Pergeseran paradigma ilmu administrasi publik terlihat dari dinamika perubahan lokus dan fokus kajiannya (Darwin, 2001; Keban, 2010)

Paradigma yang cukup populis dalam mengkaji administrasi publik adalah yang disampaikan Henry (1975), yakni: paradigma I (1900-1926) dikotomi antara politik dan administrasi negara, Paradigma II (1927-1937) disebut dengan paradigma prinsip-prinsip administrasi negara, paradigma yang ke III (1950-1970) administrasi negara sebagai ilmu politik, paradigma yang ke IV (1956-1970) administrasi publik sebagai ilmu administrasi, dan paradigma ke V (1970-sekarang) administrasi negara sebagai administrasi negara. Selain paradigma tersebut, perkembangan dialog ilmiah dan praktik Administrasi Publik harus berterimakasih kepada H. George Frederickson karena memajukan administrasi publik. Kontribusi Frederickson dimulai pada akhir 1960-an dan awal 1970-an tentang pengembangan nilai-nilai Administrasi Publik Baru. Selain itu penjelasan tentang filosofi umum tulisan-tulisan

Fredericksons yang menyarankan tiga tantangan terhadap filosofi ini: (1) implikasi dan konsekuensi dari partisipasi, (2) dasar konstitusional yang tidak pasti, dan (3) konsepsi publik. Pemikiran filosofis ini bermanfaat untuk penelitian teoritis dan empiris lanjutan tentang kepublikan hubungannya antara negara dan warganya (Bryer & Cooper, 2012: 5108-5116).

Sementara itu administrasi publik pada perkembangannya dipertanyakan, apakah administrasi publik merupakan suatu ilmu atau seni, memiliki paradigma atau tidak, sampai pada titik bahwa administrasi publik saat ini mengalami krisis identitas dan tidak jelas sebagai suatu ilmu. Administrasi publik banyak juga yang menganggap sebagai suatu arena keilmuan karena banyaknya pengaruh keilmuan lain, seperti *administrative science*, ilmu politik, sosiologi, ekonomi, psikologi sosial, perbandingan administrasi negara dan globalisasi, dan pengaruh teknologi. Selain itu teorisasinya lebih menonjol dari pandangan sosiologi seperti teori birokrasi dan pengaruh aliran fungsionalis lebih kental dalam perkembangan administrasi publik (Darwin 2001, Riccuci, 2010).

Dinamika perkembangan administrasi publik yang demikian menuntut kecermatan berpikir bagaimana membawa studi administrasi publik ke arah yang sesuai dengan tuntutan zaman. Tantangan dan perubahan global yang anomali menyebabkan kajian administrasi publik harus mampu menyelaraskan perkembangan zaman tersebut. Apalagi perubahan drastis yang dialami Indonesia pada masa transisi ini membutuhkan analisis yang mendalam dalam memaknai perubahan dalam bidang politik dan pemerintahan. Wacana ketidakhadiran negara (*autopilot*) dan teori pembiaran akan semakin tertantang menghadapi fenomena kekinian yang terus berkembang.

Tantangan lain saat ini, era disrupsi menjadi hal yang membingungkan dan memaknai administrasi publik. Kajian administrasi publik saat ini terus menjadi pertanyaan, apalagi di masa pandemi Covid-19 saat ini dituntut praktik administrasi publik yang cepat, responsif dan solutif. Setidaknya permasalahan ini yang harus dibedah apakah administrasi publik mampu beradaptasi dengan perkembangan dan permasalahan kepublikan yang semakin kompleks. Sementara itu administrasi

publik masih dalam kondisi kelam atau kegelapan. Pendapat ini disampaikan oleh (Nabatchi, Tina, Holly T. Goerdel, Shelly Peffer, 2011: 129-143) dalam tulisanya tentang *Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field Administrasi*. Tulisan tersebut menggarisbawahi administrasi publik saat ini dihadapkan pada masa kelam atau kegelapan, terdapat dua permasalahan yang menghalangi kemampuan administrasi publik untuk mengatur secara efektif di masa kelam atau tidak menentu. Pertama, administrasi publik telah gagal untuk mengakui sebagai penengah konflik politik dan sebagai disiplin yang bertanggung jawab untuk membentuk urusan kepublikan. Kedua, administrasi publik saat ini dihadapkan pada akar permasalahan patologi birokrasi yang membatasi kapasitasnya untuk mengatasi masalah kebijakan yang kompleks.

Masa kelam, ketidakberdayaan administrasi publik dalam memaknai perubahan dan dinamika yang kompleks tidak serta merta menjadi pesimis dari pemikir administrasi publik. Perlu diingat bahwa administrasi publik berada di garis depan dalam menghadapi, menangani masalah gelap dalam praktik administrasi publik. Oleh karena itu, administrasi publik menghadapi tantangan yang serius terkait kemampuannya untuk melakukan perubahan dengan cara pandang secara efektif. Kemampuan administrasi publik ini harus didukung dengan semangat demokratis untuk mengatasi tantangan pemerintahan di masa kelam dengan lebih baik.

Saat ini administrasi publik harus dapat menjawab persoalan Pandemi Corona atau yang sering disebut dengan Covid-19. Pandemi ini tidak terasa berdampak pada tatanan global yang melingkupi semua aspek kehidupan. Aspek yang paling terpuruk adalah kesehatan dan ekonomi. Setiap negara dihadapkan pada pilihan tersebut, prioritas kebijakan dibidang kesehatan ataukah ekonomi, sebagaimana diketahui Corona telah menghancurkan sistem kesehatan sekalipun sistem kesehatan terbaik di dunia, seperti negara-negara Eropa tidak berdaya dengan pandemi ini. Negara di dunia dihadapkan pada perlawanan terhadap Corona dengan segala prioritasnya keselamatan dan penyelamatan manusia dari virus yang belum ada vaksinya. Perhatian yang diutamakan untuk menghadapi Corona menyebabkan aktivitas lain terabaikan, ekonomi menjadi terpuruk. Masyarakat di dunia dengan

waktu cepat mengalami PHK masal, industri tidak berjalan optimal karena otoritas kekuasaan mengeluarkan kebijakan *lockdown* maupun PSBB seperti yang dilakukan di Indonesia.

Menyikapi hal tersebut administrasi publik harus mampu tampil dalam memberikan arahan untuk melawan pandemi Covid-19 secara efektif. Pemerintah harus mengambil tindakan efektif yang dikombinasikan dengan faktor pemerintah dan warganegara. Hal pertama yang harus dilakukan adalah mendorong memprioritaskan informasi publik berkaitan dengan pandemi Covid-19 secara rinci dan penyebaran komunikasi manajemen risiko, menyebarkan informasi yang positif dan melakukan upaya menangkal informasi *hoax* yang menyebabkan ketidakjelasan informasi. Kedua, individu atau warganegara didorong untuk meningkatkan persepsi yang positif terhadap Covid-19, dengan mengendalikan emosi secara positif, dan persepsi mengenai risiko melalui informasi publik dengan tanggap darurat bencana yang disampaikan oleh pemerintah. Pemerintah harus mampu melakukan intervensi pada publik untuk mengurangi kegaduhan atau ketidakjelasan informasi berkaitan dengan Covid-19. Tujuannya adalah adanya tindakan pemerintah yang cepat dan responsive melalui informasi yang efektif yang dibangun antara pemerintah dan warganegaranya (Dai et al., 2020: 1-8).

Selain itu dalam menangani Pandemi Covid-19 harus banyak belajar dari berbagai negara, kenapa terdapat negara yang mampu bertindak cepat dan mampu mengatasi masalah, penting untuk diperhatikan dalam pengambilan keputusan, penanganan, dan pemahaman situasi yang cukup efektif dalam mengatasi masalah pandemi Covid-19. Salah satunya adalah belajar dari Norwegia menjadi negara Eropa pertama yang mengklaim bahwa situasinya terkendali, karena jumlah pasien Covid-19 yang dirawat di rumah sakit menurun dan jumlah kematian tetap rendah. Apa yang dilakukan oleh Norwegia dapat dilihat dari berbagai aspek berikut ini.

1. Prasyarat penanganan Covid-19 harus melibatkan politisi yang kompeten, masyarakat yang memiliki kepercayaan tinggi dengan birokrasi yang andal dan profesional, negara yang kuat, situasi ekonomi yang baik, negara

kesejahteraan yang besar, dan kepadatan penduduk yang rendah.

2. Pemerintah mampu memahami situasi yang sedang berlangsung dan berkolaborasi lintas tingkat administratif, bidang kebijakan, dan sektor. Keputusan politik fundamental tidak didelegasikan kepada para ahli dan profesional saja tetapi diambil dalam kolaborasi, dengan demikian meningkatkan kemampuan untuk memahami situasi yang terjadi.
3. Bersama-sama, aktor politik dan profesional mampu merumuskan dan mengomunikasikan pemahaman yang cukup meyakinkan dan memungkinkan tentang apa yang terjadi dan apa yang perlu dilakukan untuk meminimalkan konsekuensi krisis.
4. Keberhasilan Norwegia adalah tentang hubungan antara kapasitas manajemen krisis dan legitimasi. Manajemen krisis paling berhasil jika mampu menggabungkan legitimasi demokrasi dengan kapasitas pemerintah. Dalam situasi ketidakpastian dan urgensi yang tinggi, pendekatan adaptif yang tangkas terhadap kapasitas pemerintah, komunikasi krisis yang efektif, dan kerja sama sukarela warga negara merupakan faktor penting untuk manajemen krisis yang efektif.
5. Pelajaran lainnya adalah tentang *trade-off* antara melindungi warga dari pandemi dan melindungi ekonomi. Penanganan pandemi yang berhasil perlu diprioritaskan untuk melindungi warga dari penularan, tetapi ini juga perlu diikuti dengan langkah-langkah untuk mengurangi efek samping ekonomi negatif dari tindakan radikal (Christensen, Tom & Læg Reid, 2020: 1-6).

Kajian lain yang menarik tentang upaya menghadapi pandemi Covid-19 yaitu penelitian dari Dzigbede, Komla D. Katherine Willoughby, Sarah Beth Geh (2020: 634-643). Penelitian mereka memfokuskan dalam memperkuat respons pemerintah di tingkat pusat maupun daerah dan pemulihan dari pandemi virus korona, memiliki hal yang diperlukan yaitu: 1) Pimpinan ditingkat pusat maupun daerah, seperti gubernur, bupati, walikota harus melanjutkan berbagai kebijakan yang ditempuh

dengan tindakan pemerintahan yang cepat dan responsive, 2) pimpinan lokal atau daerah harus turun ke lapangan untuk memimpin dan memotivasi, berkomunikasi dengan jelas dan efektif, mengumpulkan berbagai informasi, bertindak tegas, dan terus beradaptasi dan berinovasi. 3) Pemerintah daerah harus berkolaborasi untuk kepentingan masyarakat dengan menciptakan, memelihara, dan memperluas untuk memperkuat kemitraan yang memajukan respons dan pemulihan masyarakat secara keseluruhan. 4) Dukungan fiskal untuk pusat maupun daerah harus mempertimbangkan dan mengatasi kesenjangan fiskal dan ketidakadilan sosial.

Tulisan maupun hasil kajian tersebut menandakan diperlukan kehadiran negara untuk berkolaborasi dengan warga negara dalam mengatasi pandemi Covid-19 secara keseluruhan. Pimpinan lokal dari gubernur, bupati, walikota harus mampu mengelola manajemen pemerintahan yang tanggap dan tidak rigid. Penanganan Covid-19 dibutuhkan kecepatan dan ketepatan. Kebijakan publik yang diambil juga tidak hanya mengacu pada formalitas tetapi kondisi dan kebutuhan yang mendesak. Oleh karena itu, penanganan Covid-19 adalah bentuk penanganan bencana dengan manajemen yang berbeda. Pandemi ini hampir melumpuhkan semua fungsi pemerintahan di awal tersebarnya virus ini secara global. Kebijakan yang diambil antar negara juga simpang siur. Ada yang menganggap Covid-19 merupakan penyakit biasa, sehingga menganggap remeh akibatnya mengalami implikasi Covid-19 yang parah. Tingkat kematian yang tinggi, penyebaran yang cepat dan tidak terkendali. Kondisi inilah yang terjadi di negara-negara seperti Amerika, Brasil, India, dan beberapa negara Asia seperti Indonesia.

Kajian penanganan Covid-19 tentunya menjadi diskursus yang menarik sekaligus tantangan bagi administrasi publik kontemporer apakah bisa menjawab perubahan ke depan atau tidak. Setelah dunia dikagetkan dengan dinamika perubahan kemajuan teknologi yang meliputi perubahan kultur organisasi, sistem kerja, penilaian kinerja bahkan struktur dan nilai yang terus berubah. Rupanya Covid-19 memberikan kejutan baru bagi perkembangan keilmuan termasuk administrasi publik. Administrasi publik tidak hanya berbicara bagaimana governansi berkolaborasi untuk mencapai satu tujuan, tetapi bagaimana governansi mampu merespons dan

melakukan tindakan cepat untuk mengatasi masalah Covid-19. Negara tidak hanya dituntut hadir dengan jaring pengaman sosialnya, tetapi hadir pula dalam segala aspek kehidupannya. Informasi yang terkelola dengan baik, advokasi warganegara yang hidup dalam ketakutan, layanan publik yang abnormal. Perubahan itu seharusnya mendapat respons dari kajian administrasi publik. Tidak lagi berbicara pertautan kepentingan dikotomi politik administrasi, tetapi jauh dari itu adalah administrasi publik mampu hadir ditengah pandemi Covid-19 dengan bentuk baru yang memberikan jaminan dan kepastian dan keselamatan bagi warganegara.

Indonesia rupanya belum banyak belajar sebagai negara yang cepat, tangggap dan mampu menyelesaikan persoalan akibat dampak pandemi Covid-19 ini. Permasalahan belum terurai dengan baik apa yang harus dilakukan untuk mengatasi pandemi Covid-19 ini. Sejak diumumkan tanggal 2 Maret 2020 dengan 2 kasus positif Covid-19 oleh Presiden Jokowi ternyata sampai saat ini per Rabu 26/8/2020 Kasus positif Covid-19 di Indonesia sudah menembus 162.884 orang. Bertambah 2.719 kasus baru. Jumlah pasien sembuh bertambah 3.166 orang, sehingga total menjadi 118.575 orang. Kasus meninggal bertambah 120 orang. Sehingga total 7.064 orang (Merdeka, 2020).

Penanganan pandemi Covid-19 tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi para pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan. Sudut pandang pemerintah bagaimana pemerintah mampu meyakinkan pada publik tentang apa yang harus dilakukan adalah pada rel kebijakan yang tepat. Oleh karena itu, sejak diumumkan pemerintah telah tanggap dengan berbagai kebijakan. Salah satunya adalah kebijakan dan penanganan pandemi Covid-19 dengan berbagai program yang menyentuh publik secara langsung maupun dalam dataran supra kebijakan yang mengatur kehidupan bernegara secara berkelanjutan.

Kebijakan *social distancing*, kenormalan baru, layanan berbasis virtual dalam berbagai aspek kehidupan menjadi hal yang menarik untuk didorong pada tanggungjawab negara yang sudah sesuai dengan fungsinya. Rupanya publik masih menunggu kejelasan dari sikap pemerintah tentang penanganan pandemi Covid-19 yang belum menunjukkan titik terang. Tatanan baru atau kenormalan baru yang terus

menjadi diskursus menjadi bentuk ketidakberdayaan negara untuk memberikan rasa aman dan nyaman bagi warga negaranya.

Sebagaimana yang telah disampaikan beberapa artikel yang telah disebutkan, pandemi Covid-19 membutuhkan kerjasama yang baik antara negara dan publik untuk bersama mengatasi masalah ini. Negara memberikan jaminan langkah kebijakan yang tegas, informasi publik yang akurat dan publik dituntut untuk disiplin dan patuh terhadap protokol Covid-19. Kolaborasi tersebut belum dapat berjalan dengan baik. Setidaknya Indonesia harus belajar dari negara asal virus ini, China. Saat ini, China secara cepat mampu mengani pandemi ini dengan baik. Selain itu bagaimana Norwegia mampu menghadirkan negara yang cepat dan tanggap dalam proses penanganan Covid-19 melalui beberapa tahapan kebijakan dan program yang tepat.

Kompleksitas permasalahan penanganan Covid-19 ini setidaknya harus menjadi koreksi bersama untuk kesiapan negara dalam kondisi bencana, atau bagaimana *disaster governance* mampu berperan. Kerawanan dan kecacauan tidak hanya *turbulence* perubahan zaman yang harus diantisipasi. Tetapi pandemi Covid-19 inilah yang menjadi kejutan dalam pengelolaan negara ke depan lebih berorientasi pada manajemen bencana yang tangguh. Saat ini krisis ada didepan mata bagaimana birokrasi, stuktur pemerintah, nilai, perangkat organisai, kelembagaan harus berubah.

Setidaknya perubahan ini harus mengubah cara mengelola negara. Indonesia harus mampu mengoreksi dalam pendekatan teoritik birokrasi yang masih menggunakan pendekatan birokrasi klasik, tidak pada upaya pembaruan neo birokrasi, *New Public Management*, *New Public service* atau pendekatan lain. Demikian juga pandangan relasi kelembagaan dalam pengelolaan negara yang berkembang sampai saat ini dari wacana *good governance*, *sound governance*, *dynamic governance* (Farazmand, 2004; Denhardt & Denhardt, 2007). Belum mampu memberikan jawaban di tengah tantangan politik negara dan dunia global yang terus berubah. Apalagi tantangan kenormalan baru yang bias konsep dan perangkat kebijakannya. Pada

level kepemimpinan administrasi publik belum mampu memberikan penjelasan teoritik tentang kepemimpinan di era *democratic governance*, demokrasi deliberatif serta dinamika kenormalan baru. Kepemimpinan yang mampu tanggap dan respons terhadap segala perubahan tidak hanya politik pencitraan dan kamufase media menjadi tantangan para pemikir administrasi publik sampai saat ini (Purwanto, 2006; Kumorotomo, 2006).

Sisi lain tantangan administrasi publik dihadapkan pada kondisi *turbulence* karena berbagai dinamika global. Hal disampaikan oleh UN Report (1998) *Division for Public Economics and Public Administration, Rethinking Public Administration: An Overview* terdapat dinamika administrasi publik yang menuntut perubahan, setidaknya administrasi publik perlu dipikirkan kembali karena perkembangan berikut; *The changing role of the State, Democratization trends, The changing nature of public policy management, The many voices of the policy process, The imperative use of information technology*. Alasan tersebut menuntut perubahan yang sistematis dalam mengkaji administrasi publik. Hal ini ditegaskan dalam pernyataan laporan tersebut sebagai berikut:

“In general, all of the foregoing represent challenges to administrative practice. To effectively meet these challenges and their consequences, public administration needs to modify its style and substance. In many cases, far reaching institutional changes are required and involve strengthening inter-institutional cooperation to promote harmony among changing administrative, political, market and non-governmental institutions. Administrative processes also need to be reviewed and/or reengineered.”

Implikasi dari kondisi demikian, administrasi publik setidaknya perlu memikirkan metode analisis sistematis untuk mengantisipasi berbagai perubahan tersebut. Oleh karena itu, dalam pandangan antisipasi tantangan dan penelusuran historis epistemologi administrasi publik perlu dijelaskan secara komprehensif melalui berbagai pengaruh landasan dasar teoritik dari kajian administrasi publik. Hal ini perlu dilakukan untuk menjawab berbagai persoalan yang dihadapi administrasi publik. Apabila selama ini administrasi publik mengalami krisis identitas perlu dijawab bagaimana kejelasannya.

Salah satunya adalah penelusuran pemikiran dari Simon dan Waldo. Perdebatan menarik di sajikan oleh Herbert Simon (1952) dan Dwight Waldo (1952) yang pemikiran yang tersaji dalam karya ilmiah seperti *Administrative behavior*, *State administrative*, *Development Theory of Democratic Administration*. Pandangan Simon yang lebih terpengaruh ilmu ekonomi berangkat dari pemisahan ilmu administrasi publik dengan politik dan kritiknya terhadap POSDCORB dari prinsip-prinsip administrasi publik ke dua dari Nicholas Henry (1975). Hal ini berimplikasi pada lahirnya pendekatan *administrative behavior* dalam pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan pada umumnya tidak memerhatikan rasionalitas, tetapi juga tidak pada alasan keuntungan ekonomis semata melainkan pada “kepuasan”. Konsepnya adalah pada pengambilan keputusan yang rasionalitas terbatas “bounded rationality”. Sedangkan Waldo yang lebih berdekatan dengan politik lebih mengacu pada nilai-nilai demokrasi dan tidak sejalan dengan aliran positivistik, karena tidak mendasakan pada aspek sosial yang lebih terbuka dan kompleks. Administrasi publik adalah kompleks sehingga perlu didekati dengan interpretasi dari peneliti. Perdebatan antara Waldo dan Simon kemudian direview oleh Harmon (1989) dalam *Public Administration Quarterly*, Vol. 12, No. 4 “*Spaefthe Simon/Waldo Debate: A Review and Update*. Inti dari perdebatan keduanya disimpulkan bahwa:

The issues that divided Simon and Waldo were, and continue to be, central to public administration theory and practice, including: 1) the meaning, role, and limitations of “science” for administrative study ; 2) the practical and analytical distinctions between values and facts, policy and administration; 3) the nature of “responsible” administration; and 4) the relevance of constitutional democratic theory for the academic study of public administration.

Tulisan ini memperjelas tentang makna, peranan dan batasan keilmuan administrasi publik sehingga secara ontologi, epistemologi, dan metodologi dapat dijelaskan lebih dalam. Penjelasan berikutnya berkaitan dengan fakta dan nilai yang saling tarik ulur antar keduanya, perdebatan tentang responsibilitas dari administrasi publik, dan nilai-nilai demokrasi apa yang dapat memberikan warna dari kajian ilmu administrasi publik. Kontestasi teoritik ini senantiasa dapat dijadikan landasan pemikiran dalam pengembangan administrasi publik selanjutnya.

D. Kesimpulan

Sesuai dengan penelusuran dari perkembangan epistemologi dan kontestasi dari teori administrasi publik serta dinamika yang berkembang pada tataran global dan politik praktis di Indonesia. Sudah saatnya administrasi publik lebih berkembang untuk menjawab persoalan kehidupan berbangsa dan bernegara. Terutama bagaimana administrasi publik dapat menjawab tantangan tatanan kenormalan baru, kebutuhan reformasi birokrasi yang efisien, kepemimpinan yang transformatif di era *democratic governance* dan mampu menumbuhkembangkan demokrasi deliberatif yang menuntut kesiapan dan kedewasaan kelembagaan pengelola negara.

Di tingkat epistemologi ketidakjelasan paradigmatis dari administrasi publik tidak perlu menjadi kendala dengan keterjebakan pada aliran positivistik atau pospositivistik, kuantitatif atau kualitatif dalam dataran metodologi. Namun bagaimana administrasi publik mampu berkembang dengan menjawab persoalan publik dengan berbagai pendekatan yang disesuaikan dengan konteks di lapangan. Pada akhirnya administrasi publik yang responsif terhadap perubahan akan lebih dibutuhkan dengan perlahan memperkuat basis epistemologi yang lebih meningkatkan eksistensi keilmuan administrasi publik.

Daftar Pustaka

- Al-Habil, Wasim Ismail. (2011). Positivist and Phenomenological Research in American Public Administration: *International Journal of Public Administration*, 34:14, 946-953
- Audi, Robert. (2010). *Epistemology: A Contemporary Introduction to the Theory of Knowledge* Routledge: New York, NY, 3rd edn, 2010, ISBN: 13: 978-0-415-87923-1, 432,
- Berger, P & Luckman, T. (1967). *The Social Construction of Reality. A treatise In the Sociology of Knowledge*, Newyork: Doubleday Anchor
- Bryer, Thomas A. and Terry L. Cooper. (2012). H. George Frederickson and the Dialogue on Citizenship in Public Administration, *Public Administration Review*, November/December 2012, Vol. 72, Special Issue in Honor of H. George Frederickson (November/December 2012), pp. S108-S116
- Burrell and Gareth Morgan. (1985). *Sociological Paradigms Ond Organisational Anlyss: Element of The Sociology of Corporate Life*, Heinmann Portsmouth, New Hampshire, US
- Christensen , Tom & Per Læg Reid. (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer, *Public Administration Review* First published: 19 May 2020 <https://doi.org/10.1111/puar.13236>: pp 1-8
- Dai, B., Fu, D., Meng, G., Liu, B., Li, Q. and Liu, X. (2020). The Effects of governmental and individual predictors on COVID-19 protective behaviors in China: A Path Analysis Model. *Public Admin Rev*, 80: 797-804. doi:10.1111/puar.13236
- Dzigbede, Komla D. Katherine Willoughby, Sarah Beth Geh. (2020). Disaster Resiliency of U.S. Local Governments: Insights to Strengthen Local Response and Recovery from the COVID-19 Pandemic *Public Administration Review*, Vol. 80, Iss. 4, pp. 634–643. © 2020 by The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.13249

- Dai, B., Fu, D., Meng, G., Liu, B., Li, Q. and Liu, X. (2020). The Effects of governmental and individual predictors on COVID-19 protective behaviors in China: A Path Analysis Model. *Public Admin Rev*, 80: 797-804. doi:10.1111/puar.13236
- Darwin, Muhadjir. (2001). Pengantar Perkembangan Ilmu Administrasi Publik, Modul Mata Kuliah teori Administrasi Publik, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Denhardt, Janet Vinzant & Robert B. Denhardt. (2007). *The new public service: serving, not steering* by Janet V. Denhardt and.-Expanded ed. p. cm. Includes bibliographical references and index. ISBN 978-0-7656-1998-3 (cloth : alk. paper) 1. Public administration. 2. Public administration-United States. I. Denhardt, Robert B. II. Title. JF1351.D4495 2007
- Farazmand, Ali. (2004). *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Westport Conn, Praeger Publisher.
- Fredericson, H.G. (1997). *The Spirit of public Administration*, The Jossey-Bass public Administration Series Includes bibliographical reference and index ISBN 0-7879-0295-0, San Fransisco
- Gie, The Liang. (2004). *Pengantar Filsafat Ilmu*, Edisi Kedua, Cetakan Ke-6, Liberty, Yogyakarta.
- Gelfert, Axel. (2010). *Episteme (Edinburgh University Press)*. 2010, Vol. 7 Issue 1, P79-99. 21p. Doi: 10.3366/E1742360009000823. The Present Paper Argues For The Relevance Of Immanuel Kant And The German Enlightenment To Viscontemporarysocial Epistemology. Rather Than Distancing Themselves From The Alleged 'Individualism' Of... Subjects: Social Epistemology; Kant, Immanuel, 1724-1804; Theory Of Knowledge; Enlightenment; Graphic Methods; Sociology Of Knowledge.
- Harmon, Michael M. (1989). Spaefthe Simon/Waldo Debate: A Review And Update, *Public Administration Quarterly*, Vol. 12, No. 4 (Winter, 1989), Pp. 437-451published
- Hasan, Kamarudin & A Panarangi M. (2019). Memahami Kebenaran Dalam Perspektif Filsafat Administrasi, *Meraja Journal*, Vol. 2, No. 1, Februari 2019, hlm 57-68.

- Henry, Nicholas. (1975). Paradigms Of Public Adminsitration, *Public Administration Review*, Vol .35, No. 4 (Jul-Aug 1975), pp. 378-386
- Jun, Jong S. (1993). What Is Philosophy Of Administration? : *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 15, No. 1 (1993), Pp. 46-51 published By: M.E. Sharpe, Inc. Stable Url: <http://www.jstor.org/stable/25611054> .
- Keban, Yeremias (2010). *Enam Dimensi Adminstrasi Publik, Konsep Teori dan Isu*, Cetakan Ke 2, Putaka pelajar, Yogyakarta.
- Kirkhart, Larry. (1984). *Domains Of Public Administration Theory : Dialogue*, Vol. 7, No. 1 (Fall, 1984), Pp. 14-18 published By: M.E. Sharpe, Inc. Stable Url: <http://www.jstor.org/stable/25610428> .
- Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolution*, Chicago: Chicago University Press
- Kumorotomo, Wahyudi (2006). *Pencapaian Konsensus Dilema Dalam kepemimpinan Demokratis, Interaksi Jurnal Politik dan Manajemen Publik Volume 1, Nomer 2, September 2006*, UGM, Yogyakarta.
- Marshall, Gary S. and Orion F. White, Jr. (1989). *The Blacksburg Manifesto and the Postmodern Debate: Public Administration in a Time without a Name : Source: Dialogue*, Vol. 11, No. 2/3 (Winter - Spring, 1989), pp. 89-122 Published by: M.E. Sharpe, Inc. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25610554> .
- Meiersource, Kenneth J. (2005). *Public Administration And The Myth Of Positivism: The Antichrist's View* author (S: *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, No. 4 (Dec., 2005), pp. 650-668 published By: M.E. Sharpe, Inc. Stable Url: <http://www.jstor.org/stable/25610768> .
- Merdeka. (2020). *Data terkini jumlah korban virus Corona di Indonesia*. <https://www.merdeka.com/peristiwa/data-terkini-jumlah-korban-virus-corona-di-indonesia.html>. Di akses tanggal 28 Agustus 2020.
- Miller, Boaz. (2013). *When is consensus knowledge based? Distinguishing shared knowledge from mere agreement*, *Synthese* 190:1293–1316 DOI 10.1007/s11229-012-0225-5

- Moon, K., and Blackman, D. (2014). A Guide to Understanding Social Science Research for Natural Scientists. *Conservation Biology*, 28: 1167-1177. Online: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cobi.12326/full>
- Morcol, Goktug. (2005). Embodied Knowledge Of Public Administration And Policy: Administrative Theory & Praxis, Vol. 27, No. 1 (Mar., 2005), pp. 1-23 published By: M.E. Sharpe, Inc. Stable Url: <http://www.jstor.org/stable/25610711>
- Nabatchi, Tina, Holly T. Goerdel, Shelly Pepper. (2011). Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 21, Issue suppl_1, January 2011, Pages i29–i43, <https://doi.org/10.1093/jopart/muq068>
- Ongaro, Edoardo. (2020). *Forms of Knowledge for the Practice of Public Administration* Leuven University Press, pp-273-293
- Purwanto, Erwan Agus. (2006). Kepemimpinan Transformatif Untuk Reformasi Birokrasi, *Interaksi Jurnal Politik dan Manajemen Publik* Volume 1, Nomer 2, September 2006, UGM, Yogyakarta.
- Raadschelders, Jos C. N. (2011). The Future of the Study of Public Administration: Embedding Research Object and Methodology in Epistemology and Ontology, *Public Administration Review* Vol. 71, No. 6 (November / December 2011), pp. 916-924
- Riccucci, Norma. (2010). *Public Administration : traditions of inquiry and philosophies of knowledge* /p. cm.-(Public management and change series) Includes bibliographical references and index. ISBN 978-1-58901-704-7 (pbk. : alk. paper)1. Public administration. I. Title. JF1351.R4648 2010. 351-dc22
- Sahetapy. (2013). *Sistem Pemikiran Filsafat Ilmu Administrasi*, Populis, Volume 7 No 1 Maret 2013 ISSN 1907-9893
- Simon, Herbert A., Peter F. Drucker. (1952). “Development of Theory of Democratic Administration”: Replies and Comments Author(s): Dwight Waldo Source: *The American Political Science Review*, Vol. 46, No. 2 (Jun., 1952), pp. 494-503

- Uddin Mohammad Nashir & Mohammad Hamiduzzaman. (2009). *Ontologi. Uluslararası Sosyal Ara_Tirmalar Dergisi The Journal Of International Social Research* Volume 2/6 Winter 2009 The Philosophy Of Science In Social Subjects: Social Epistemology; Kant, Immanuel, 1724-1804; Theory Of Knowledge; Enlightenment; Graphic Methods; Sociology Of Knowledge
- UN Report. (1998). *Rethinking Public Administration: An Overview* Paperback – December, by United Nations. Division for Public Administration and Development Management (Corporate Author) Be the first to review this item ISBN-13: 978-9211231267 ISBN-10: 9211231264
- Waldo, Dwight. (1952). *Development of Theory of Democratic Administration* Author: The American Political Science Review, Vol. 46, No. 1 (Mar., 1952), pp. 81-103
- Whetsell, Travis A & Patricia M Shield. (2013). *The Dynamics of Positivism in the Study of Public Administration: A Brief Intellectual History and Reappraisal*, First published July 1, 2013 Research rticle <https://doi.org/10.1177/0095399713490157>

BAB II

BIG DATA DAN ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK

Dwiyanto Indiahono

Abstrak. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya teknologi informasi telah membawa tuntutan tersendiri bagi kajian kebijakan dan manajemen publik. Big data sebagai sebuah era baru harus direspon secara baik oleh sistem kebijakan, sehingga kebijakan tidak kehilangan fenomena dan adaptif terhadap perubahan. Analisis kebijakan harus ramah dengan big data, memanfaatkan big data sebagai upaya membangun kebijakan berbasis bukti.

Kata kunci: big data, analisis kebijakan publik, kebijakan berbasis bukti

A. Big Data: Definisi dan Karakternya

Big data dan analisis kebijakan publik menjadi relevan dan penting dibahas karena perkembangan ilmu dan teknologi yang berkembang secara pesat. Perkembangan teknologi informasi berimplikasi pada produksi data yang besar dan cepat. Hal ini tentu akan sangat mempengaruhi pengumpulan, dan analisis data yang dilakukan oleh seorang analis kebijakan.

Analisis kebijakan pada era digital mau tidak mau harus menyesuaikan dirinya dengan perkembangan lingkungan kebijakan. Salah satu perubahan lingkungan yang terjadi secara cepat adalah lingkungan kebijakan yang memproduksi secara besar dan cepat data. Era inilah yang disebut dengan *big data*.

Big data dapat diartikan secara sederhana sebagai volume data yang besar dan cepat, atau jika dalam konteks pengambilan kebijakan *big data* dapat juga didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas untuk mengumpulkan dan menganalisis data [yang besar] untuk menghasilkan sebuah kebijakan.

Big data setidaknya dicirikan oleh lima V (Dahdouh et al., 2017; Demchenko, Grosso, et al., 2013; Demchenko, Ngo, et al., 2013; Hadi et al., 2015) yaitu *velocity*, *volume*, *variety*, *veracity* dan *value*. *Velocity* – kecepatan, bahwa di era sekarang seseorang akan dengan cepat dapat memproduksi data secara cepat dalam bentuk teks, gambar, video atau dalam bentuk yang lain. Kecanggihan Handphone, laptop, komputer PC, dan kamera, telah membantu banyak orang untuk membuat datanya secara cepat. Setelah seseorang memiliki data, ia juga dapat membagikan data tersebut kepada seseorang atau banyak orang sesuai dengan kehendaknya dengan memanfaatkan media yang dia miliki.

Volume – besaran, hal ini menunjuk bahwa Era *Big data* ditunjukkan dengan data yang super besar. Ketika setiap orang dapat memproduksi data secara cepat, maka dapat dibayangkan bahwa akumulasi data yang diproduksi di masa sekarang adalah kumpulan data yang sangat besar. Pemerintah, organisasi swasta, dan media sosial saat ini memberikan kumpulan data yang terbuka dan sangat besar (Lemieux et al., 2014). *Big data* pun didorong oleh organisasi menjadi sumber pengetahuan baru: *Big Data to Knowledge* (B. W. Hesse et al., 2015). *Big Data* bagi disiplin ilmu memiliki posisi sebagai pencipta stimulus untuk cara berpikir baru, tetapi secara khusus menantang para ekonom untuk secara imajinatif menerapkan perspektif ekonomi pada lanskap digital yang berkembang (Taylor et al., 2014). Kumpulan data yang sangat besar inilah yang seharusnya dapat menjadi penuntun mengidentifikasi masalah (Longo & Dobell, 2018) dan pengambilan kebijakan secara lebih tepat.

Variety – keanekaragaman, hal ini menunjuk bahwa Era *Big Data* yang setiap orang dapat memproduksi data secara mandiri, maka tidak dapat dielakkan jika keanekaragaman data juga amat tersedia di Era ini. Seseorang dapat memilih data seperti apa yang akan diproduksi, kepada siapa dia memproduksi, dan media apa yang digunakan itu merupakan ranah yang memiliki area yang luas dan bebas.

Keterbukaan dan kebebasan seperti inilah yang melahirkan kondisi data yang beragam.

Veracity – kepercayaan, hal ini menunjuk bahwa Era *Big Data* yang memberikan kebebasan setiap orang untuk memproduksi dan mengolah data, maka amat penting untuk memilah data yang beragam, mengambil data yang kredibel dan valid, serta mengabaikan data yang palsu atau hoax. Era *big data* menuntut seseorang menjadi orang yang dapat dipercaya dengan hanya mengambil data yang terpercaya dan memproduksi data yang dapat dipercaya. Ketika seseorang atau kelompok gagal menunjukkan dirinya menjadi makhluk yang dapat dipercaya, maka dia akan kesulitan untuk menjaga nilai data pada pasar data yang ada.

Value – pemaknaan, hal ini menunjuk bahwa ketika data diproduksi secara cepat dan besar, maka diperlukan para analis data yang dapat mengolah data menjadi informasi yang bermanfaat dan dapat dipercaya. Pemaknaan ini tentu harus dilakukan secara obyektif dan harus bervisi untuk memberikan manfaat kepada orang banyak. Letak strategis seorang analis kebijakan pada era ini adalah kemampuan untuk mengolah data yang cepat dan besar untuk merancang kebijakan yang berbasis bukti.

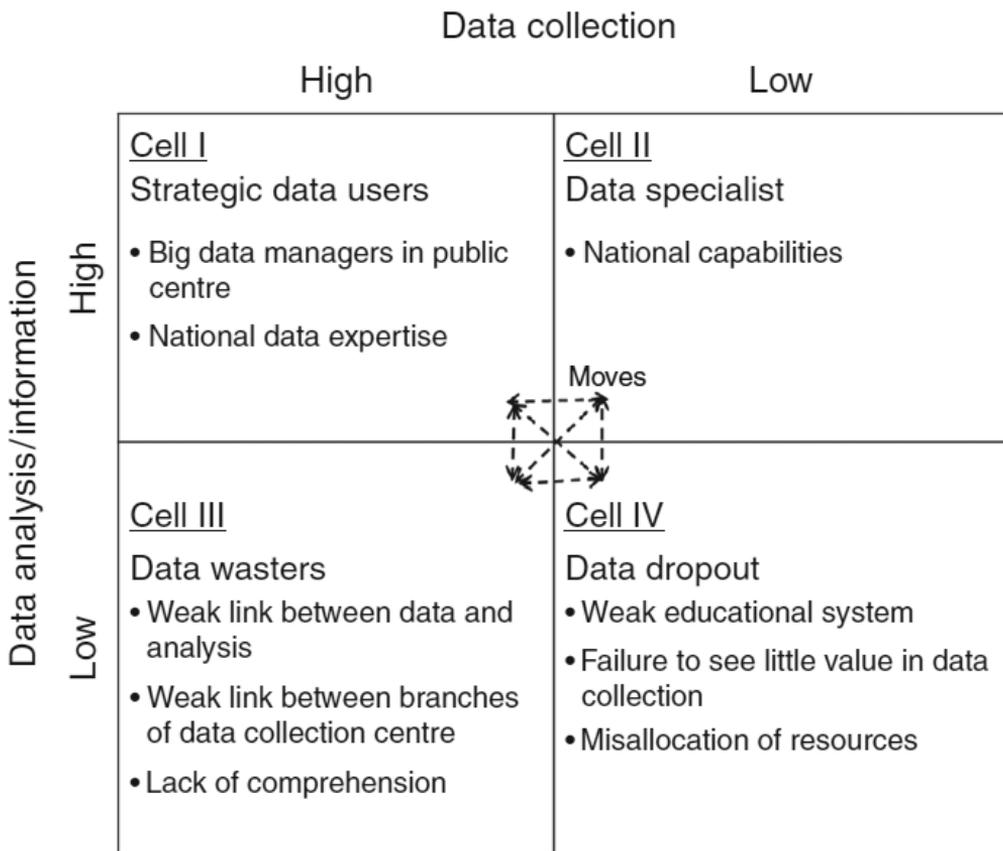
B. Titik Kritis *Big Data*: Kemampuan Pengumpulan dan Analisis Data

Big data ini menjadi penting bagi proses formulasi/ analisis kebijakan pada suatu negara. Ketersediaan data dan kemampuan untuk melakukan analisis data adalah dua hal penting yang harus diperhatikan di Era *Big Data*. Joseph Amankwah-Amoah (2015) menjelaskan keterkaitan antara koleksi data atau kemampuan negara untuk mengumpulkan data, dengan kemampuan suatu negara dalam melakukan analisis data atau mengubah data menjadi informasi yang berharga (Lihat Tabel 1. Pengumpulan data-analisis data). Ada empat sel (kuadran) yang dapat menggambarkan kemampuan mengumpulkan dan menganalisis data oleh suatu negara:

Kuadran Pertama adalah Pengguna Data Strategis, yaitu suatu negara memiliki kemampuan yang tinggi dalam mengumpulkan data dan memiliki kemampuan yang tinggi pula dalam melakukan analisis data. Pada kuadran ini biasanya terdapat manajer-manajer *big data* pada pusat data publik. Hal ini bermakna bahwa negara yang seperti ini biasanya memiliki komitmen tinggi dalam mendapatkan dan mengolah data. Mereka tidak merasa rugi jika berinvestasi besar pada urusan pengumpulan dan pengolahan data, karena mereka memiliki keyakinan untuk mendapatkan banyak hal yang potensial dan strategis dalam perancangan kebijakan. Negara yang seperti ini akan menjadi negara yang memiliki keahlian dalam mengolah data secara nasional. Mereka tidak tergantung dengan negara lain dalam hal mengumpulkan dan mengolah data untuk negara mereka sendiri. Ketergantungan data dan pengolahannya kepada negara asing dapat diminimalisir.

Kuadran kedua disebut dengan Spesialis Data. Hal ini menunjuk suatu negara memiliki kemampuan yang rendah dalam mengumpulkan data, tetapi memiliki keahlian tinggi dalam mengolah data menjadi informasi. Ini adalah kuadran level kedua, yaitu memiliki keterbatasan dalam mengumpulkan data, tetapi agak tertutupi dengan kemampuan melakukan pengolahan data menjadi informasi. Kemampuan negara untuk meningkatkan kemampuan dalam pengumpulan data menjadi pekerjaan rumah tersendiri. Negara pada kuadran kedua ini tertolong dengan kemampuan yang tinggi dalam mengolah data, dengan data yang minimal tetapi masih dapat menghasilkan informasi yang berharga untuk pengambilan keputusan. Penelitian Durrant dkk (2018) mengungkapkan pentingnya produksi data, dan cara menggunakan *big data* dalam proses kebijakan.

Tabel 1. Pengumpulan data-analisis data



Sumber: Amankwah-Amoah (2009)

Kuadran kedua yang menitikberatkan pentingnya keahlian mengolah data pada data terbatas menjadi penting, sebab penelitian Kitchin & Lauriault (2015) menunjukkan bahwa data yang kecil tetap berguna, sembari mengumpulkan data menjadi besar.

Kuadran ketiga disebut dengan pembuang data. Pembuang data ini menunjuk negara yang memiliki kemampuan mengoleksi data yang tinggi, tetapi memiliki kemampuan yang rendah dalam mengolah data menjadi informasi. Kemampuan

yang tinggi dalam mengolah data tidak berdampak signifikan dalam pengambilan kebijakan karena kemampuan yang rendah analisis data dalam mengolah data yang ada. Akibatnya adalah banyak data yang terbuang dengan sia-sia, inilah mengapa kuadran ini disebut dengan pembuang-buang data atau pemboros data. Kuadran ketiga ini dapat muncul karena berbagai kondisi, seperti: rendahnya kemampuan mengkoneksikan data dengan analisis, rendahnya kemampuan menghubungkan antara data yang ada di cabang dengan pusat data yang ada di pusat. Hal ini yang mengakibatkan analisis yang dilakukan kurang komprehensif, atau kurang menyeluruh, padahal mereka sebenarnya memiliki data yang dapat digunakan untuk menyempurnakan hasil analisis kebijakan.

Kuadran keempat adalah Putus Data (*Data Dropout*). Hal ini menunjuk pada kondisi rendahnya negara dalam mengumpulkan dan dan rendahnya kemampuan analisis data untuk mengolah data menjadi informasi yang bermanfaat. Kuadran ini adalah kuadran yang terburuk, sudah tidak memiliki data yang memadai ditambah dengan kondisi kemampuan rendah dalam menganalisis data. Hal pertama yang dapat diperhatikan dalam kuadran ini adalah asumsi rendahnya sistem pendidikan, karena rendahnya pengumpulan data dan analisis data ini amat terkait dengan kemampuan sumber daya manusia suatu negara. Sumber daya manusia yang rendah mengakibatkan kemampuan untuk mengumpulkan dan mengolah data menjadi rendah pula. Asumsi kedua yang dapat dikembangkan dari kondisi kuadran keempat ini adalah kegagalan atau kesalahan dalam melihat nilai dari koleksi data. Kemampuan untuk menganalisis bisa jadi cukup baik, tetapi karena adanya kesalahan dalam melihat makna dari suatu data maka analisis data tidak memberi manfaat yang lebih baik. Kuadran keempat ini dapat menyebabkan terjadinya mis-alokasi sumber daya. Analisis data menjadi informasi yang bermanfaat dalam pengambilan kebijakan dapat mengarahkan sumber daya pada pihak yang salah karena rendahnya kemampuan mengumpulkan data dan mengolah data. Pengambilan kebijakan pada situasi kuadran keempat ini tidak menguntungkan karena akan terjadi kesalahan dalam mengidentifikasi masalah, dan memberi solusi terbaik pada masalah yang salah.

C. Keuntungan dan Risiko *Big Data* untuk Analisis Kebijakan

Big data memberikan peluang bagi analisis kebijakan untuk mendapatkan data dan informasi dari berbagai sumber. Tiga tema besar dalam literatur terkait *big data* dan pengambilan kebijakan dapat diidentifikasi: Pertama, peran kapasitas kelembagaan dalam pemerintah untuk memanfaatkan analisis *big data*; kedua, penggunaan analisis *big data* oleh pemerintah dalam konteks layanan publik digital; dan terakhir, cara informasi *big data* memasuki siklus kebijakan, dengan fokus pada instrumen kebijakan substantif dan prosedural (Giest, 2017). *Big data* menawarkan banyak solusi untuk masalah yang dihadapi oleh administrasi publik (Desouza & Jacob, 2017; Tonidandel et al., 2018). Kondisi ini setidaknya akan melahirkan keuntungan bagi analisis kebijakan yaitu:

Data Besar dan Beragam, seorang analis kebijakan tentu membutuhkan data dan informasi untuk mengenali masalah publik, mengembangkan alternatif kebijakan dan memprediksi kebijakan yang dapat diambil dan mendapatkan dukungan publik. Oleh karena itu, *big data* yang menyediakan data besar dan beragam dalam konteks ini akan memudahkan analisis kebijakan dalam melakukan aktivitas-aktifitasnya.

Kemudahan Mengklarifikasi Data, ketika analisis kebijakan hendak merancang kebijakan satu hal yang harus ada dan tidak dapat ditawar adalah data yang otentik, terpercaya dan valid. *Big data* yang menyediakan data besar dan beragam harus dimanfaatkan untuk melakukan verifikasi data, mana data yang bermanfaat dan mana data sampah yang harus diabaikan dalam perumusan alternatif dan pemilihan rekomendasi kebijakan.

Cepat untuk diakses, dan direspon oleh sistem politik, hal ini bermakna bahwa ketika analisis kebijakan bekerja dengan aktor politik, *big data* yang berada pada sensor lingkungan politik akan cepat direspon oleh aktor politik. Respons oleh sistem politik tersebut bisa jadi beragam, respons untuk segera mencari solusi dari masalah publik yang sedang viral di media sosial (misalnya) atau

menunda untuk membahas masalah tersebut. *Big data* yang terbuka akan sangat mudah mempengaruhi aktor politik, sedangkan aktor politik dalam merespon masalah publik yang sedang menjadi trending topic tentu saja harus sesuai dengan keuntungan-keuntungan atau pertimbangan-pertimbangan politiknya. Hal yang bermanfaat dari *big data* kepada sistem politik adalah sistem politik mendapatkan informasi yang beragam dan cepat dari publik atas dinamika lingkungan yang ada di sekitarnya.

D. Risiko *Big Data* dalam Analisis Kebijakan

Big data yang menawarkan data besar dan cepat tentu bukan hanya mendatangkan manfaat, tetapi juga menimbulkan risiko bagi analisis kebijakan.

Analisis kebijakan dalam konteks *big data* setidaknya memiliki risiko tiga hal besar yaitu kesulitan memverifikasi data, kesulitan mengenali masalah publik dan kesulitan mempengaruhi opini publik.

Kesulitan memverifikasi data. Hal ini bermakna bahwa ketika *big data* menawarkan data yang besar, cepat dan beragam ternyata justru melahirkan kesulitan tersendiri bagi analisis kebijakan untuk mengenali mana data yang valid dan mana data yang palsu. Era yang serba terbuka bukan hanya menawarkan data yang benar, tetapi ternyata juga menawarkan data sampah dari para pihak yang meraup keuntungan dari informasi *hoax* tersebut. Analisis kebijakan harus benar-benar berhati-hati dalam menggunakan dan memverifikasi data yang digunakan dalam proses analisis kebijakan publik. Tantangan utama dalam penggunaan data adalah tentang validitas dan generalisasi temuan (Gil de Zúñiga & Diehl, 2017). Pengambilan kebijakan secara cepat kadang dapat diganggu karena adanya *big data* dan data yang terbuka (Bhushan, 2014).

Kesulitan mengenali masalah publik. Hal ini bermakna bahwa *big data* yang menawarkan topik beragam dari berbagai pihak acapkali cukup membingungkan bagi analisis kebijakan dalam mengenali masalah publik sesungguhnya. Masalah publik yang ditampilkan pada ranah media sosial dan yang tersedia di dalam *big data* acapkali membuat masalah publik menjadi kabur atau tidak jelas masalah sejatinya.

Masalah publik dari para pihak bisa jadi kontradiktif, di sinilah salah satu tantangan analisis kebijakan di era *big data*.

Kesulitan mempengaruhi opini publik. Analisis kebijakan yang bekerja untuk aktor politik acapkali juga memiliki tugas tambahan untuk mempengaruhi opini publik sehingga narasi rasional dari alternatif-alternatif kebijakan dapat diterima oleh publik dan mendukung proses legitimasi kebijakan. Pada proses inilah *big data* seringkali sulit dikendalikan, begitu *posting* tentang sesuatu hal mengemuka maka akan datang isu tandingan yang mencoba menggugurkan solusi tawaran dari analisis kebijakan. Analisis kebijakan pada tahap ini juga harus berfikir untuk mencari cara bagaimana alternatif yang ditawarkan diterima bukan hanya untuk aktor politik tetapi juga oleh publik.

Pengaruh analisis *big data* terhadap kinerja organisasi dapat ditingkatkan dengan menyediakan alat dan peralatan untuk analitik *big data*; menawarkan pelatihan tentang analitik *big data*; memelihara budaya berbasis data; menciptakan kesadaran tentang analitik *big data*; meningkatkan aksesibilitas *big data*; menyediakan layanan TIK yang andal; mengalokasikan anggaran untuk analitik *big data*; mempekerjakan ahli analitik *big data*; mengembangkan kebijakan/strategi untuk analitik *big data*; melakukan lebih banyak penelitian tentang analitik *big data*; dan memiliki pendekatan lengkap untuk penerapan analitik *big data* (Kibe et al., 2020).

Kapabilitas *Big Data* berkembang ketika bagian sumber daya *Big Data* dan bagian keterampilan dan kompetensi diintegrasikan dan kemudian tumbuh menjadi kapabilitas yang dinamis (Lin et al., 2020). Hal ini menunjukkan bahwa *big data* pada suatu organisasi amat ditentukan dengan kemampuan organisasi untuk mengumpulkan data, dan mengembangkan kemampuan/ kompetensi keterampilan untuk mengolah *big data*. Jika keduanya diintegrasikan maka kemampuan organisasi dalam memanfaatkan *big data* semakin baik. Semua badan pembuat keputusan harus mencoba mendapatkan akses tingkat ahli ke analitik *Big Data* untuk membantu mereka membuat kebijakan publik (Moorthy et al., 2015). Hambatan terbesar pemanfaatan *big data* pada pengambilan kebijakan publik adalah terkait dengan kelembagaan dan hambatan kapasitas (Giest, 2017).

E. Tiga Konteks Penting *Big Data* dalam Analisis Kebijakan

Big data sebagai sebuah kemajuan ternyata tidak dapat bergerak sendiri untuk mendorong perubahan pengambilan kebijakan organisasi. *Big data* dapat berguna dalam pengambilan kebijakan jika konteks *big data*, konteks teknologi dan kompetensi, dan konteks manajerial dijaga dalam suatu organisasi:

Konteks *Big Data*. Setiap dimensi *big data* menyajikan baik tantangan untuk pengelolaan data maupun peluang untuk memajukan kemampuan untuk mengambil suatu kebijakan (Etzion & Aragon-Correa, 2015; Sedkaoui, 2018). Hal ini menunjuk suatu organisasi yang berada pada posisi di depan *big data* tidak akan berguna jika organisasi tersebut tidak berupaya untuk membuat sistem yang responsif positif kepada *big data*. Banyak organisasi gagal bertahan karena tidak mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan, dan tidak responsif kepada *big data* juga termasuk salah satu ketidakmampuan beradaptasi dengan lingkungan. Organisasi sektor publik publik harus mau responsif terhadap *big data*, artinya organisasi harus memiliki komitmen untuk ramah kepada *big data*. Wujud ramah minimalis kepada *big data* ini misalnya tersedianya unit khusus yang bertugas untuk mengumpulkan dan menganalisis data.

Konteks *Teknologi dan Kompetensi*. Organisasi sektor publik yang ramah kepada *big data* bukan hanya pada pembentukan unit khusus yang bertugas untuk mengumpulkan dan menganalisis data, tetapi juga berkomitmen untuk mengembangkan teknologi dan kompetensi guna memanfaatkan *big data*. Data yang besar yang telah tersedia harus diolah oleh orang-orang yang memiliki kemampuan untuk mengolah data secara baik dan benar. Data dikenali dengan baik, dipilah, diolah dan diberi makna. Aktivitas ini tentu saja berkaitan erat dengan kemampuan manusia dalam organisasi untuk mengolah data. Sekali lagi, data yang besar tidak akan berarti jika kemampuan mengolah dan memberi makna rendah. Selain itu, orang-orang yang bekerja untuk mengolah data harus didukung dengan teknologi yang memadai (Saxena & Kumar Sharma, 2016). Teknologi yang ramah terhadap perkembangan zaman, uptodate mungkin akan memberi semangat

tersendiri kepada pengolah dan pemberi makna data. Daya dukung teknologi ini penting guna mendapatkan data yang besar, cepat dan beragam. Selain itu, teknologi juga dapat membantu mengolah data lebih cepat, dan makna yang lebih akurat. Pembuat kebijakan perlu meningkatkan teknologi terkait seperti keamanan internet, menyusun kebijakan menuju teknologi informasi (TI) dan melatih pengguna (Merhi & Bregu, 2020).

Konteks Manajerial. Hal ini bermakna bahwa persoalan *big data* bukan hanya persoalan teknis, tetapi lebih jauh dari itu pemanfaatan *big data* juga persoalan manajerial. Organisasi yang ramah dengan *big data* selain mendukung dengan membuat struktur organisasi yang mengurus tentang *big data*, teknologi dan kompetensi juga harus mendudukkan bahwa hasil akhir dari *big data* dalam analisis kebijakan adalah rekomendasi. Hasil analisis dari unit yang mengolah data yang didampingi oleh para analis kebijakan yang bermuara pada rekomendasi kebijakan harus dihargai sebagai upaya yang baik dalam pengambilan kebijakan yang rasional dan terpercaya. Komitmen untuk menggunakan hasil rekomendasi dari “dapur” analisis kebijakan yang ramah dengan *big data* harus ditingkatkan agar rekomendasi kebijakan berbasis *big data* dengan investasi besar tersebut menjadi lebih berarti. Hal ini menjadi penting sebab, pucuk pimpinan birokrasi yang selalu orang politik acapkali mengabaikan rekomendasi kebijakan yang rasional dan lebih mementingkan pilihan-pilihan kebijakan yang lebih menguntungkan secara politik. Kondisi yang demikian tentu menjadi tantangan dan masalah tersendiri di era *big data*. Era *big data* harus menggerakkan pengambilan kebijakan bukan hanya berdasar pada asumsi dan perhitungan politis, tetapi lebih kepada pengambilan kebijakan berbasis data dan bukti.

Analisis kebijakan yang harus mendapatkan data yang otentik dalam kebijakan publik, memerlukan data tentang evaluasi kebijakan terdahulu. Era *Big data* menawarkan evaluasi kebijakan juga dapat dilakukan dengan *big data* (Hong et al., 2019; Picciotto, 2020). Analisis kebijakan dapat berusaha mendapatkan data yang terkait dengan program dan kebijakan serta mengusahakan triangulasinya dengan data-data serupa dari lembaga atau sumber data yang berbeda. *Big data*

dapat dilakukan untuk mengevaluasi (Olsson & Bull-Berg, 2015). Analisis kebijakan ketika hendak mengetahui implementasi program atau kebijakan di suatu daerah dapat memanfaatkan *big data* yang tersedia di universitas yang beragam. Kajian-kajian tentang implementasi dan evaluasi kebijakan publik yang ada di Program Studi Administrasi Publik, Kebijakan Publik, Ilmu Ekonomi Pembangunan, Manajemen dari level S1 hingga S3 tentu menawarkan perspektif yang berbeda. Para mahasiswa yang berada di bawah bimbingan dosen pembimbing tentu tidak memiliki kepentingan terhadap tulisan ilmiah tentang implementasi dan evaluasi kebijakan akan memberi laporan yang penuh dengan kejujuran, valid dan terpercaya. Selain itu, laporan implementasi atau evaluasi dari para mahasiswa dapat memberi perspektif berbeda dari tinjauan akademik. Analisis kebijakan dapat mengenali area kebijakan dari hasil studi mahasiswa tersebut.

Analisis kebijakan di era *big data* juga dapat menggali data yang terserak di *social media* atau *social networking sites* (SNS) (Hu, 2019). SNS merupakan gudang data opini publik yang ada di era digital. Analisis kebijakan publik dapat memasang sensor terhadap aspirasi publik di SNS. Penggunaan *big data* untuk mendengar aspirasi, pergerakan dukungan publik dan pro kontra isu masalah publik dapat berguna untuk meramu kebijakan publik yang lebih transparan responsif kepada publik. SNS ini juga memicu terjadinya pelanggaran etika dalam *big data*, yaitu ketika berbagai pemangku kepentingan mengumpulkan dan menggunakan data dalam jumlah besar, dengan mengabaikan etika dan politik (Chen & Quan-Haase, 2020).

Era *big data* direspon amat antusias oleh organisasi publik dan swasta. Usaha kecil dan menengah (UKM) misalnya, antusias dalam menggunakan *big data* dalam usaha mereka karena adanya motivasi, antara lain:

- a) untuk mengurangi biaya dan meningkatkan keuntungan melalui analisis biaya dan keuntungan;
 - b) untuk meningkatkan layanan pelanggan melalui analisis pembelian pelanggan;
 - c) untuk meningkatkan strategi pemasaran melalui analisis kampanye pemasaran;
- dan

d) untuk mencapai keberlanjutan melalui analisis risiko jangka panjang (Wang & Wang, 2020) the information technology (IT).

Jika mengacu pada motivasi ini, analisis kebijakan pada organisasi publik pun dapat mengintrodukir penggunaan *big data* untuk:

Mengurangi biaya dan meningkatkan keuntungan melalui analisis biaya dan keuntungan. Analisis kebijakan dapat mendorong penghitungan yang lebih presisi terkait dengan biaya dan manfaat atas suatu kebijakan dengan memanfaatkan *big data*. Analisis kebijakan dapat mencari komparasi harga yang paling menguntungkan pada proyek-proyek pemerintah. Salah satu fungsi pasar adalah menciptakan harga yang paling efisien, dan untuk dapat mengetahui harga yang efisien pasar dengan sifat yang terbuka (atau tersedia data) adalah persyaratan utamanya. *Big data* dapat memberi tekanan tersendiri kepada penyedia layanan yang selama ini meraup keuntungan berlipat pada proyek-proyek pemerintah.

Meningkatkan layanan pelanggan melalui analisis pembelian pelanggan. Kriteria ini dapat diadaptasikan pada sektor publik dengan lebih hati-hati. Sektor publik yang biasanya bersifat memaksa dan monopolistik terkadang abai dengan kriteria “analisis pembelian pelanggan”. Publik tidak memiliki pilihan kecuali datang ke kantor pemerintah. Analisis pembelian pelanggan pada era *big data* dapat diadaptasikan misalnya: membaca keluhan-keluhan pelanggan pada media sosial. Pelanggan karena sudah merasa tidak puas pada organisasi publik, dan tidak memiliki harapan untuk melakukan komplain, terkadang menempuh jalur melalui media sosial. Analisis kebijakan dapat memanfaatkan SNS dalam mengidentifikasi kelemahan pelayanan organisasi.

Meningkatkan strategi pemasaran melalui analisis kampanye pemasaran. Strategi pemasaran juga jarang dibahas di organisasi sektor publik. Organisasi publik merasa bahwa mereka tidak akan bangkrut karena tidak laku karena akan “selalu” diback-up oleh negara. Padahal persoalannya tidak sesederhana itu. Sektor publik misalnya perguruan tinggi, memang secara rasional tidak akan pernah gulung tikar karena sepi peminat. Tetapi pemasaran yang baik pada perguruan tinggi negeri akan mendorong input mahasiswa baru secara lebih baik, karena murid-murid SMA

favorit cenderung akan memilih mereka daripada sekolah swasta dengan akreditasi yang sama. Rumah sakit negeri pun jarang sekali mengadakan analisis pemasaran ini. Asumsinya rumah sakit mereka yang kini telah berubah status menjadi Badan Layanan Umum, sudah cukup ramai dengan adanya pasien BPJS. Padahal rumah sakit pemerintah kondisi nyatanya tengah berkompetisi dengan rumah sakit swasta dalam meraih pangsa pasar pasien umum. Pasien umum yang didominasi keluarga menengah ke atas, cenderung memilih rumah sakit yang nyaman dan kredibel. Rumah sakit yang nyaman dan terpercaya adalah area perebutan antara rumah sakit pemerintah dengan rumah sakit swasta. Imajinasi rumah sakit pemerintah adalah rumah sakit murahan, rumit, lama, tidak ramah jika tidak dilawan dengan perang “pencitraan” akan selalu kalah berkompetisi dengan rumah sakit swasta. Rumah sakit swasta dengan pemasaran yang baik mampu membuat imajinasi rumah sakit mereka rumah sakit yang bonafit, nyaman, sederhana dan ramah. Padahal kenyataannya rumah sakit pemerintah secara layanan banyak yang bisa berkompetisi dengan rumah sakit swasta, namun karena strategi pemasaran yang salah bahkan tidak dilakukan, rumah sakit pemerintah kadang harus kalah langkah dengan rumah sakit swasta.

Analisis risiko jangka panjang untuk berkelanjutan. Organisasi publik karena merasa akan bertahan sepanjang masa, kadang tidak melakukan analisis risiko jangka panjang yang dapat membahayakan eksistensi mereka. Kantor pos misalnya, dulu kantor pos adalah organisasi publik yang digdaya, komunikasi surat menyurat di seluruh penjuru negeri harus melalui organisasi ini. Ketika zaman berubah, kantor pos seharusnya sudah melakukan risiko jangka panjang mereka, sehingga pada Era Digital – Mileneal ini mereka dapat survive. Kantor pos jika tidak dapat beradaptasi dan tidak melakukan analisis risiko jangka panjang, bisa jadi akan bangkrut. Kebangkrutan suatu organisasi yang digdaya karena kalah berkompetisi dan gagal beradaptasi dengan perubahan lingkungan pada suatu organisasi terjadi di banyak kasus. Oleh karena itu, analisis kebijakan pada organisasi publik harus tetap melakukan analisis risiko jangka panjang, dan itu dapat memanfaatkan *big data*.

Maciejewski (2017) menyatakan bahwa penerapan data besar di sektor publik akan membuat sistematika fungsi administratif berikut dapat didefinisikan:

pengawasan publik, yaitu *mengidentifikasi penyimpangan* (misalnya ketidaktaatan hukum) dan mengambil tindakan responsif; *peraturan publik*, yaitu mengatur perilaku sosial dan membentuk hubungan sosial melalui izin, larangan atau perintah; dan *pemberian layanan publik*, yaitu menyediakan layanan atau produk tertentu (termasuk infrastruktur seperti jalan raya). Dengan demikian penggunaan *big data* dalam analisis kebijakan akan dapat mendorong perubahan pada penegakan hukum atau implementasi program, perancangan kebijakan/ hukum, dan pembuatan format baru atau inovasi pelayanan publik.

Penelitian Chinnaswamy et al. (2019) menunjukkan bahwa dengan perkembangan di domain *Big Data*, Internet of Things, dan kota pintar, peluang untuk memantau polusi menghasilkan volume data yang tinggi. Analisis kebijakan dengan adanya *big data* tidak mendapatkan argumentasi yang kuat bahwa mereka tidak dapat melakukan analisis kebijakan karena data yang tidak tersedia. *Big data* dapat membantu menyediakan data yang semula tidak dirasa sebagai sumber data yang terpercaya. *Big data* dapat menguatkan pengambilan kebijakan berdasarkan data yang valid dan terpercaya.

Analisis *artificial intelligence* dengan menggunakan *big data* pada era krisis juga menarik untuk dipertimbangkan. Loukis et al. (2020) dalam penelitiannya menggunakan data perusahaan Yunani mengenai periode krisis ekonomi 2009-2014 telah menghasilkan kesimpulan dan wawasan yang menarik, yaitu mengungkapkan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat penurunan pendapatan penjualan di perusahaan-perusahaan Yunani selama periode krisis. Temuan ini dapat dikembangkan kemungkinan mengidentifikasi karakteristik perusahaan serta lingkungan eksternal mereka yang mempengaruhi secara positif atau negatif ketahanan perusahaan-perusahaan terhadap krisis ekonomi. Pada aspek analisis kebijakan publik, hal penting yang didapat adalah memungkinkan pemahaman yang lebih baik tentang jenis perusahaan yang paling terkena dampak krisis, yang sangat berguna untuk rancangan kebijakan publik untuk mendukung mereka; dan pada saat yang sama mengungkapkan praktik, sumber daya, kemampuan perusahaan, dll. yang meningkatkan kemampuan mereka untuk mengatasi krisis ekonomi,

merancang kebijakan untuk mempromosikan mereka melalui kegiatan pendidikan dan dukungan.

Analisis data pada era *big data* menawarkan hal yang efisiensi baru. Tantangan peneliti dan analisis kebijakan adalah merancang pemodelan baru berbasis data yang dapat digunakan untuk memahami kompleksitas tantangan hari ini dan masa depan. Rancangan baru ini menuntut adanya kerjasama antara penelitian dan perancangan kebijakan baru. Hal yang mutlak ada saat ini adalah pendidikan yang dapat menghilangkan kebingungan dalam hal teknologi dan analisis data (Mureddu et al., 2020).

Organisasi sektor publik harus memiliki visi dan strategi yang menggambarkan komitmen, kerangka umum dan inisiatif yang maju dalam teknologi informasi dan komunikasi serta *big data* (Kim & Cho, 2018; Okuyucu & Yavuz, 2020) menyebutkan kemampuan organisasi untuk penggunaan *big data*, terdiri dari beberapa kemampuan yaitu kemampuan tata kelola TI, sumber daya TI, sikap internal, sikap eksternal, kepatuhan hukum, tata kelola data, dan keahlian ilmu data. Penelitian Gouri & Uddin (2019) menunjukkan bahwa terdapat kebutuhan untuk meningkatkan kesadaran dan pembangunan kapasitas secara serius dari aparatur pemerintah yang bekerja untuk pembangunan pedesaan yang berkaitan dengan analitik *big data* dan kegunaannya untuk pembangunan negara.

Tabel 1. Kemampuan organisasi untuk penggunaan *big data*

Kemampuan	Penjelasan
Tata kelola TI	Kemampuan untuk merancang dan mengembangkan strategi TI, pengambilan keputusan dan struktur tanggung jawab, mendukung organisasi, termasuk integrasi sistem TI baru
Sumber daya TI	Kemampuan untuk merancang, mengembangkan dan memelihara infrastruktur dan keahlian TI yang sesuai untuk memfasilitasi sistem TI saat ini dan yang baru
Sikap internal	Kemampuan untuk mengembangkan komitmen dan visi internal untuk proses dan sistem baru, terutama keterbukaan terhadap pengambilan keputusan berdasarkan data
Sikap eksternal	Kemampuan untuk mengembangkan komitmen dan dukungan eksternal untuk proses dan sistem baru dengan pemangku kepentingan penting
Kepatuhan hukum	Kemampuan untuk merancang dan mengembangkan strategi kepatuhan termasuk desain proses, pemantauan dan desain ulang proses, terutama mengenai perlindungan privasi, keamanan dan peraturan kepemilikan data
Tata kelola data	Kemampuan untuk merancang dan mengembangkan strategi data termasuk pengumpulan, akuisisi, kontrol kualitas, dan kemitraan data
Keahlian ilmu data	Kemampuan untuk menggabungkan, memperoleh, mengembangkan, dan mempertahankan pengetahuan ilmu data dalam organisasi, terutama menggabungkan pengetahuan tentang TI, bisnis, statistik, dan matematika

Sumber: (Klievink et al., 2017)

Jika mengacu pada pendapat Klievink dkk di atas maka ada beberapa hal yang harus dipersiapkan dalam menggunakan *big data* untuk analisis kebijakan. *Pertama*, Organisasi publik harus mempersiapkan tata kelola TI (*IT Governance*), hal ini menunjuk pada upaya mendorong agar antara sub-sub sistem terintegrasi dalam satu sistem informasi yang terintegrasi, sehingga data dapat terkumpul secara komprehensif. Kumpulan data yang komprehensif akan mendukung pengambilan kebijakan yang dapat dipercaya.

Kedua, Organisasi publik harus mempersiapkan komitmen dalam mendorong pemanfaatan *big data* dalam pengambilan kebijakan dalam hal peningkatan sumber daya (infrastruktur dan keahlian) yang dapat mendukung berjalannya sistem informasi untuk pengambilan kebijakan. Termasuk dalam bagian ini adalah mendorong komitmen internal untuk percaya pada proses dan sistem baru dalam pengambilan kebijakan, dan meyakinkan pihak eksternal bahwa pengambilan kebijakan berbasis *big data* akan dilakukan secara bertanggungjawab. Analisis kebijakan harus dapat meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah dengan cara meyakinkan publik bahwa pengembangan bukti berbasis *big data* merupakan upaya untuk memberi kebijakan yang berbasis bukti.

Ketiga, Analisis kebijakan harus mempersiapkan diri patuh kepada hukum dalam pemanfaatan *big data* dalam formulasi kebijakan publik. Analisis kebijakan jangan hanya terjebak mencari data yang banyak, valid, dan kredibel, kemudian mengorbankan nilai-nilai kejujuran dan penghormatan kepada hak cipta. Salah satu bentuk pelanggaran hukum yang tidak dapat ditolelir dalam pemanfaatan *big data* adalah meretas data milik orang lain, dan memanipulasi data untuk mendukung argumentasi kebijakan. Dua hal ini tidak dapat dilakukan oleh analisis kebijakan di manapun dan kapan pun. Hal ini juga memberi alarm peringatan bahwa analisis kebijakan dan pemerintah juga harus memperhatikan keamanan data yang mereka miliki. Jika di organisasi swasta pembahasan Enterprise Level Security (ELS) atau keamana tingkat perusahaan menjadi penting (Simpson & Foltz, 2016), maka organisasi publik harus memperhatikan keamanan data yang mereka miliki.

Selain harus mematuhi ketentuan peraturan hukum, analis kebijakan pun harus juga menyesuaikan diri dengan etika ketika berhadapan dengan *Big Data* (Zwitter, 2014) menyatakan bahwa prinsip-prinsip dalam penelitian kualitatif pada Era *Big Data* didorong untuk: (a) menilai keragaman metodologis; (b) mendorong penelitian yang memperhitungkan dan mempertahankan konteks, kekhususan, dan populasi yang terpinggirkan dan terabaikan; (c) mendorong melampaui masalah hukum untuk mengatasi dilema etika yang sering kali berantakan; (d) memperhatikan perbedaan regional dan disiplin; dan (e) mempertimbangkan seluruh siklus hidup penelitian, termasuk data usang dalam arsip atau fasilitas data terbuka.

Keempat, Organisasi publik harus mempersiapkan rancangan dan strategi pengembangan dalam mengumpulkan data, menjamin mutu data dan menjalin kerjasama dengan mitra dalam hal berbagi data. Era digital menawarkan keterbukaan, dan era ini adalah saat yang tepat untuk berkolaborasi dengan banyak mitra dalam hal pengumpulan data terpercaya untuk keperluan merancang kebijakan. Selain pemerintah, kemampuan untuk mengumpulkan data juga berada di banyak pihak: universitas, kelompok peneliti, lembaga swadaya masyarakat dan lembaga-lembaga privat. Kerjasama ini penting sebagai wujud pemerintah menerima aspirasi dari publik, juga sebagai upaya untuk menutupi kelemahan peramu kebijakan ketika berada dalam posisi miskin data. Terlebih *big data* juga menantang epistemologi yang sudah mapan di seluruh sains, ilmu sosial dan humaniora, serta menimbulkan perubahan paradigma di berbagai disiplin ilmu (Kitchin, 2014).

Kelima, organisasi publik harus mendorong pendidikan yang mahir dalam ilmu data. Pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan para ahli di bidang TI, bisnis, statistik, matematika dan kebijakan untuk berkolaborasi mengumpulkan, mengolah, mengembangkan alternatif, merekomendasi, dan mengevaluasi kebijakan publik. Semua itu harus dilakukan secara sungguh-sungguh agar orang-orang yang mengampu analisis kebijakan publik adalah orang yang ramah dengan *big data*, kualitas kebijakan akan lebih ilmiah dan bertanggungjawab.

F. Kesimpulan

Analisis kebijakan sebagai makhluk yang harus menguasai medan empirik dan teoritik dituntut untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan strategisnya. Lingkungan strategis yang berubah dengan cepat adalah perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi khususnya perkembangan teknologi informasi. Analisis kebijakan dengan demikian harus ramah dengan *big data* dalam analisis kebijakan kontemporer. Pemanfaatan *big data* dalam analisis kebijakan amat dipengaruhi dengan faktor-faktor kemampuan mengumpulkan data dan kemampuan analisis data. Oleh karena itu, tulisan ini merekomendasikan kepada para aktor yang bertanggung jawab di program studi administrasi publik, manajemen dan kebijakan publik untuk memasukkan keahlian pengolahan data: seperti statistik, matematika, dan pemaknaan data sebagai keahlian pokok. Keahlian-keahlian yang terkait dengan analisis dan pemaknaan data (*data analyst*) amat berguna bagi organisasi sektor publik maupun privat, dan bisa menjadi profesi yang paling menjanjikan di masa yang akan datang. Kemampuan menganalisis data jika digabungkan dengan pengetahuan analisis kebijakan tentu akan menjadikan kualitas kebijakan di masa yang akan datang akan kaya dengan kebijakan berbasis bukti.

Daftar Pustaka

- Amankwah-Amoah, J. (2009). Safety or no safety in numbers? Governments, big data and public policy formulation. *Industrial Management & Data Systems*, 115(9), 1596–1603. <https://doi.org/10.1108/IMDS-04-2015-0158>
- Bhushan, A. (2014). Fast Data, Slow Policy: Making the Most of Disruptive Innovation. *SAIS Review of International Affairs*, 34(1), 93–107. <https://doi.org/10.1353/sais.2014.0018>
- Chen, W., & Quan-Haase, A. (2020). Big Data Ethics and Politics: Toward New Understandings. *Social Science Computer Review*, 38(1), 3–9. <https://doi.org/10.1177/0894439318810734>
- Chinnaswamy, A., Papa, A., Dezi, L., & Mattiacci, A. (2019). Big data visualisation, geographic information systems and decision making in healthcare management. *Management Decision*, 57(8), 1937–1959. <https://doi.org/10.1108/MD-07-2018-0835>
- Dahdouh, K., Dakkak, A., & Oughdir, L. (2017). Integrating big data technologies in a dynamic environment EIAH dedicated to e-learning systems based on cloud infrastructure. *ACM International Conference Proceeding Series, April 2020*. <https://doi.org/10.1145/3167486.3167506>
- Demchenko, Y., Grosso, P., De Laat, C., & Membrey, P. (2013). Addressing big data issues in Scientific Data Infrastructure. *Proceedings of the 2013 International Conference on Collaboration Technologies and Systems, CTS 2013, May*, 48–55. <https://doi.org/10.1109/CTS.2013.6567203>
- Demchenko, Y., Ngo, C., Laat, C. de, Membrey, P., & Gordijenko, D. (2013). *Big Security for Big Data: Addressing Security Challenges for the Big Data Infrastructure*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-06811-4_13
- Desouza, K. C., & Jacob, B. (2017). Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars. *Administration and Society*, 49(7), 1043–1064. <https://doi.org/10.1177/0095399714555751>
- Durrant, H., Barnett, J., & Rempel, E. S. (2018). Realising the benefits of integrated

- data for local policymaking: Rhetoric versus reality. *Politics and Governance*, 6(4), 18–28. <https://doi.org/10.17645/pag.v6i4.1586>
- Etzion, D., & Aragon-Correa, J. A. (2015). Big Data, Management, and Sustainability: Strategic Opportunities Ahead. *Organization and Environment*, 29(2), 147–155. <https://doi.org/10.1177/1086026616650437>
- Giest, S. (2017). Big data for policymaking: fad or fasttrack? *Policy Sciences*, 50(3), 367–382. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9293-1>
- Gil de Zúñiga, H., & Diehl, T. (2017). Citizenship, Social Media, and Big Data: Current and Future Research in the Social Sciences. *Social Science Computer Review*, 35(1), 3–9. <https://doi.org/10.1177/0894439315619589>
- Gouri, V., & Uddin, M. (2019). An Empirical Study of Big Data Analytics in Rural Arena. *International Journal of Social Sciences & Educational Studies*, 5(3). <https://doi.org/10.23918/ijsses.v5i3p192>
- Hadi, H. J., Shnain, A. H., HadiShaheed, S., & Ahmad, A. H. (2015). Big Data and Five V ' S Characteristics. *International Journal of Advances in Electronics and Computer Science*, 2(1), 15–23.
- Hesse, A., Glenna, L., Hinrichs, C., Chiles, R., & Sachs, C. (2019). Qualitative Research Ethics in the Big Data Era. *American Behavioral Scientist*, 63(5), 560–583. <https://doi.org/10.1177/0002764218805806>
- Hesse, B. W., Moser, R. P., & Riley, W. T. (2015). From Big Data to Knowledge in the Social Sciences. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 659(1), 16–32. <https://doi.org/10.1177/0002716215570007>
- Hong, S., Hyoung Kim, S., Kim, Y., & Park, J. (2019). Big Data and government: Evidence of the role of Big Data for smart cities. *Big Data and Society*, 6(1), 1–11. <https://doi.org/10.1177/2053951719842543>
- Hu, Q. (2019). Twitter data in public administration: a review of recent scholarship. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 22(2), 209–222. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-07-2018-0085>
- Kibe, L. W., Kwanya, T., & Owano, A. (2020). Relationship between big data analytics and organisational performance of the Technical University of

- Kenya and Strathmore University in Kenya. *Global Knowledge, Memory and Communication*. <https://doi.org/10.1108/GKMC-04-2019-0052>
- Kim, H. Y., & Cho, J. S. (2018). Data governance framework for big data implementation with NPS Case Analysis in Korea. *Journal of Business and Retail Management Research*, 12(3), 36–46. <https://doi.org/10.24052/jbrmr/v12is03/art-04>
- Kitchin, R. (2014). Big Data, new epistemologies and paradigm shifts. *Big Data and Society*, 1(1), 1–12. <https://doi.org/10.1177/2053951714528481>
- Kitchin, R., & Lauriault, T. P. (2015). Small data in the era of big data. *GeoJournal*, 80(4), 463–475. <https://doi.org/10.1007/s10708-014-9601-7>
- Klievink, B., Romijn, B. J., Cunningham, S., & de Bruijn, H. (2017). Big data in the public sector: Uncertainties and readiness. *Information Systems Frontiers*, 19(2), 267–283. <https://doi.org/10.1007/s10796-016-9686-2>
- Lemieux, V. L., Gormly, B., & Rowledge, L. (2014). Meeting Big Data challenges with visual analytics: The role of records management. *Records Management Journal*, 24(2), 122–141. <https://doi.org/10.1108/RMJ-01-2014-0009>
- Lin, C., Kunnathur, A. S., & Li, L. (2020). Conceptualizing big data practices. *International Journal of Accounting and Information Management*, 28(2), 205–222. <https://doi.org/10.1108/IJAIM-12-2018-0154>
- Longo, J., & Dobell, A. R. (2018). The Limits of Policy Analytics: Early Examples and the Emerging Boundary of Possibilities. *Politics and Governance*, 6(4), 5–17. <https://doi.org/10.17645/pag.v6i4.1561>
- Loukis, E. N., Maragoudakis, M., & Kyriakou, N. (2020). Artificial intelligence-based public sector data analytics for economic crisis policymaking. *Transforming Government: People, Process and Policy*. <https://doi.org/10.1108/TG-11-2019-0113>
- Maciejewski, M. (2017). To do more, better, faster and more cheaply: using big data in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1_suppl), 120–135. <https://doi.org/10.1177/0020852316640058>

- Merhi, M. I., & Bregu, K. (2020). Effective and efficient usage of big data analytics in public sector. *Transforming Government: People, Process and Policy*. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2019-0083>
- Moorthy, J., Lahiri, R., Biswas, N., Sanyal, D., Ranjan, J., Nanath, K., & Ghosh, P. (2015). Big Data: Prospects and Challenges. *Vikalpa*, *40*(1), 74–96. <https://doi.org/10.1177/0256090915575450>
- Mureddu, F., Schmeling, J., & Kanellou, E. (2020). Research challenges for the use of big data in policy-making. *Transforming Government: People, Process and Policy*. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2019-0082>
- Okuyucu, A., & Yavuz, N. (2020). Big data maturity models for the public sector: a review of state and organizational level models. *Transforming Government: People, Process and Policy*. <https://doi.org/10.1108/TG-09-2019-0085>
- Olsson, N. O. E., & Bull-Berg, H. (2015). Use of big data in project evaluations. *International Journal of Managing Projects in Business*, *8*(3), 491–512. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-09-2014-0063>
- Picciotto, R. (2020). Evaluation and the Big Data Challenge. *American Journal of Evaluation*, *41*(2), 166–181. <https://doi.org/10.1177/1098214019850334>
- Saxena, S., & Kumar Sharma, S. (2016). Integrating Big Data in “e-Oman”: opportunities and challenges. *Info*, *18*(5), 79–97. <https://doi.org/10.1108/info-04-2016-0016>
- Sedkaoui, S. (2018). How data analytics is changing entrepreneurial opportunities? *International Journal of Innovation Science*, *10*(2), 274–294. <https://doi.org/10.1108/IJIS-09-2017-0092>
- Simpson, W. R., & Foltz, K. E. (2016). Access and privilege in secure big data analysis. *International Journal of Design and Nature and Ecodynamics*, *11*(3), 295–305. <https://doi.org/10.2495/DNE-V11-N3-295-305>
- Taylor, L., Schroeder, R., & Meyer, E. (2014). Emerging practices and perspectives on Big Data analysis in economics: Bigger and better or more of the same? *Big Data and Society*, *1*(2), 1–10. <https://doi.org/10.1177/2053951714536877>

- Tonidandel, S., King, E. B., & Cortina, J. M. (2018). Big Data Methods: Leveraging Modern Data Analytic Techniques to Build Organizational Science. *Organizational Research Methods*, 21(3), 525–547. <https://doi.org/10.1177/1094428116677299>
- Wang, S., & Wang, H. (2020). Big data for small and medium-sized enterprises (SME): a knowledge management model. *Journal of Knowledge Management*, 24(4), 881–897. <https://doi.org/10.1108/JKM-02-2020-0081>
- Zwitter, A. (2014). Big Data ethics. *Big Data and Society*, 1(2), 1–6. <https://doi.org/10.1177/2053951714559253>

BAB III

GOVERNANSI PUBLIK ERA *NEW NORMAL*

Slamet Rosyadi

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

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

A. Pendahuluan

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

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

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

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

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

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

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

B. Kerangka Teoritik Governansi Publik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(3) Daya tanggap pemerintah terhadap krisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(5) Legitimasi regulasi protokol kesehatan.

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

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

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

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

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

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

C. Analisis dan Pembahasan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(3) Daya tanggap pemerintah terhadap krisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(5) Legitimasi regulasi protokol kesehatan

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

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

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

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

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

D. Kesimpulan

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

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

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

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

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

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

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

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

Daftar Pustaka

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

- ILO (2020). Social protection responses to the Covid-19 crisis. Country responses in Asia and the Pacific. Diunduh dari https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_739587.pdf
- Kapucu, N. & Ustun, Y. (2018). Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector, *International Journal of Public Administration*, 41:7, 548-561. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1280819>
- Kartikasara, H.N. (2020). Anggaran Covid-19 dalam ruang tertutup. <https://ti.or.id/wp-content/uploads/2020/07/2020-IBC-Anggaran-Penanganan-Covid-dan-Ketertutupan-Pemerintah-NH.pdf>
- Kapucu, N., & Ustun, Y. (2018) Collaborative crisis management and leadership in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 41:7, 548-561, DOI: 10.1080/01900692.2017.1280819
- Khemani, S. (2020). An Opportunity to Build Legitimacy and Trust in Public Institutions in the Time of COVID-19. Research & Policy Brief No.32, The World Bank.
- Khongsai, L., Anal, T.S.S.C., A.S., R. *et al.* (2020). Combating the spread of COVID-19 through community participation. *Glob Soc Welf* (2020). <https://doi.org/10.1007/s40609-020-00174-4>.
- Kolstad, I. & Wiig, A. (2011). Does democracy reduce corruption? Diunduh dari <https://www.cmi.no/publications/file/4315-does-democracy-reduce-corruption.pdf>
- Kompas. (2020). Aturan New Normal: Jarak antar-karyawan di kantor minimal 1 meter. Diunduh dari <https://money.kompas.com/read/2020/05/25/070800626/aturan-new-nor-mal-jarak-antar-karyawan-di-kantor-minimal-1-meter>
- Kompas. (2020). Survei sebagian besar warga menolak PSBB karea sulit cari nafkah. Diunduh dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/23/13541671/survei-sebagian-besar-warga-menolak-psbb-karena-sulit-cari-nafkah>
- Kompas. (2020). Ini potensi korupsi dalam penanganan wabah Covid-19 menurut ICW. Diunduh dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/14/18123371/ini-potensi-korupsi-dalam-penanganan-wabah-covid-19-menurut-icw>

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

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

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

BAB IV

INOVASI PELAYANAN SEKTOR PUBLIK: TANTANGAN PADA ERA *NEW NORMAL*

Muslih Faozanudin

Abstrak. Inovasi sektor publik sedang menjadi pembicaraan yang cukup populer khususnya bagi pemerintah terutama untuk memberikan solusi terkait dengan penyediaan layanan publik yang lebih baik kepada masyarakat. Kondisi ini bukan hanya karena adanya pandemi Covid-19, tetapi juga karena tuntutan perkembangan zaman yang telah memasuki era Revolusi Industri (RI) 4.0. Karakteristik RI.4.0 yang sarat dengan kemajuan sistem informasi yang didukung dengan perkembangan teknologi yang semakin canggih menjadi tantangan yang berat bagi sektor publik. Seolah seperti kebetulan, pandemi Covid-19 yang mulai merebak pada awal tahun 2020 menjadi peringatan lebih keras lagi bahwa untuk mengidentifikasi, menerapkan bahkan membudayakan inovasi untuk memperbaiki pelayanan publik. Sehingga masa ini merupakan momentum yang justru dapat sebagai pemantik dan pendorong bagi percepatan pengembangan inovasi sektor publik. Namun demikian, karena sektor publik adalah kompleks, dan melingkupi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat, proses inovasi mengalami banyak tantangan dan hambatan. Hambatan terkait dengan perilaku ditengarai birokrasi menjadi kendala utama bagi proses pengembangan inovasi, disamping adanya kendala lain seperti kebijakan, kepemimpinan, iklim dan budaya organisasi, infrastruktur, dan tidak kalah pentingnya adalah mindset masyarakat. Padahal dinamika kemajuan sistem pelayanan pada sektor publik sangat tergantung kepada bagaimana organisasi sektor publik melakukan reformasi diri menyesuaikan dengan dinamika zaman.

Kata kunci: *inovasi, pelayanan, sektor publik, new normal*

A. Pendahuluan

Inovasi sebagai pendekatan baru dalam pengembangan kualitas pelayanan sektor publik semakin mendapatkan perhatian bukan hanya oleh para praktisi tetapi juga para akademisi. Berbagai kebijakan dan uji coba terkait dengan inovasi dalam sektor publik pun sudah mulai dikembangkan, terutama untuk menanggapi dan menjawab keresahan masyarakat terkait isu pelayanan sektor publik yang cenderung lambat dan kurang responsif. Di Indonesia, sejak tahun 2014 telah menggagas untuk mengembangkan inovasi pada sektor publik, yang selanjutnya ditandai dengan diterbitkannya buku Top 99 inovasi pelayanan publik pada tahun 2016. Buku ini menggambarkan adanya upaya untuk semakin mengembangkan dan meningkatkan kualitas terhadap pelayanan sektor publik.¹

Namun demikian, mengembangkan inovasi pada sektor publik bukanlah hal yang mudah, banyak tantangan dan hambatan, untuk mengimplementasikan. Tantangan dan hambatan tersebut semakin kompleks, bukan saja disebabkan karena adanya tuntutan untuk menyesuaikan terhadap perkembangan teknologi yang sudah memasuki era Revolusi Industri (RI) 4.0, tetapi juga karena dihadapkan pada situasi yang tidak normal, yaitu adanya pandemi Covid-19. Pandemi yang melanda di hampir seluruh belahan dunia telah membawa dampak yang cukup besar terhadap hampir semua sektor kehidupan, baik pada sektor private maupun pada sektor publik. Pada sektor *private* terjadi penurunan yang drastis pada kegiatan produksi, baik barang maupun jasa, dengan dampak turunannya adalah terjadinya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) secara masal, dan semakin sulitnya lapangan pekerjaan. Hampir semua negara mengalami kontraksi ekonomi, yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.²

Sektor publik yang mencakup organisasi pemerintahan baik di pusat maupun di daerah dan semua lembaga dan organisasi termasuk perusahaan yang berada di bawah kendali pemerintah, menghadapi masalah yang krusial dalam masa pandemi

1 Layanan Publik, edisi LIV 2016

2 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/08/12/bank-dunia-proyeksikan-pertumbuhan-negatif-pdb-per-kapita-dunia-imbis-covid-19>, akses 12 Agustus 2020

Covid-19 ini. Sehingga tugas dan fungsi pelayanan yang harus dilakukan, yang meliputi kegiatan pelayanan administrasi, dan pelayanan dasar seperti pada sektor keamanan dan ketertiban, sektor pendidikan, sektor kesehatan, dan sektor lainnya yang menyangkut kepentingan warga negara mengalami gangguan.

Pada sektor pendidikan, terutama pelayanan proses pembelajaran, mulai dari jenjang pendidikan PAUD sampai perguruan tinggi seolah lumpuh, yang melayani sekitar 45,3 Juta jiwa³, tidak dapat berjalan dan terpaksa harus menerapkan sistem online/jarak jauh. Permasalahan semakin terasa karena program pembelajaran ini sangat erat dengan teknologi, yang dalam situasi yang serba mendadak bukan tanpa masalah. Permasalahan tersebut diantaranya: (1) keterbatasan akses dari peserta didik, karena tidak semua wilayah memiliki infrastruktur yang memadai. (2) Keterbatasan penguasaan teknologi pembelajaran baik oleh guru maupun siswa. (3) Keterbatasan kemampuan masyarakat terutama dikaitkan dengan kemampuan untuk mengakses jaringan seperti pulsa, (4) Minimnya anggaran yang disediakan oleh pemerintah, karena kondisi yang serba mendadak, dan (5) belum siapnya mental dan perilaku masyarakat dalam proses pembelajaran jarak jauh (Aji, 2020). Kondisi yang demikian, tentu saja ini menambah beratnya permasalahan bagi sektor pendidikan.

Sektor pelayanan publik lain juga mengalami hal yang sama, karena harus mengubah model pelayanan dari yang sebelumnya tatap muka menjadi pelayanan jarak jauh (online). Serentetan kebijakan pun dikeluarkan untuk merespon pandemi Covid-19. Mulai dari pembatasan hubungan sosial (*social distancing*), mengalihkan pekerjaan di rumah (*work from home*) bagi sebagian besar Aparatur Sipil Negara (ASN), meniadakan kegiatan ibadah, kebijakan pembatasan aktivitas masyarakat pada hampir semua sektor berupa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) (Surat Edaran PANRB Nomor 46 Tahun 2020).

Munculnya pandemi Covid-19 dapat diinterpretasikan dari dua sisi. Di satu sisi pandemi tersebut merupakan musibah besar yang mengancam terhadap keberlangsungan kehidupan manusia, yang juga mendisrupsi norma kehidupan

3 <http://statistik.data.kemdikbud.go.id>, akses 12-08-2020

yang sudah mapan, karena mampu merubah kebiasaan dan perilaku yang telah lama dipraktikkan dalam masyarakat, dengan norma-norma yang baru. Pola pergaulan manusia yang sebelumnya ditandai dengan keeratan koheisi sosial, tiba-tiba harus menghindari kontak secara fisik antar individu, baik dalam aktivitas pergaulan sosial, bisnis maupun aktivitas lainnya.

Di sisi lain, pandemi ini justru menjadi anugerah bagi proses internalisasi RI. 4.0. seperti gayung bersambut dengan desakan implementasi RI.4.0 yang sedang dalam proses internalisasi, pandemi ini seolah merupakan sekenario besar dari era disrupsi yang sengaja diciptakan untuk mempercepat proses revolusi ke arah terbangunnya budaya Post-modernisme. Kecepatan perubahan bahkan bisa dikatakan melebihi dari apa yang diperkirakan sebelumnya. Kemunculan tatanan kehidupan yang baru (*New Normal*) diinduksi untuk menjadi pola pergaulan baru dalam kehidupan sosial dan ekonom masyarakat, yang tentunya ini sangat berpengaruh terhadap pola komunikasi dan pergaulan antara sesama manusia, baik secara individu maupun secara kelompok.

Keharusan untuk menerapkan pola kehidupan baru dengan segala bentuk aktivitasnya yang lebih mengedepankan pada pola dan model komunikasi jarak jauh memang menjadi ciri khas sistem yang harus dibangun. Administrasi dan manajemen sektor publik, yang selalu lekat dengan kehidupan masyarakat, mau tidak mau dituntut untuk senantiasa menyesuaikan dengan adanya perubahan tersebut. Dengan adanya kondisi yang demikian, maka inovasi, walaupun masih merupakan konsep yang relatif baru pada ranah sektor publik, dapat menjadi alternatif konsep yang perlu dikembangkan untuk menjawab permasalahan tersebut. Administrasi dan manajemen publik hadir untuk mengatur dan juga melayani kehidupan masyarakat, dengan menyediakan seperangkat instrumen bagi kemaslahatan bersama. Konsep inovasi dapat dikatakan merupakan pendekatan baru, untuk menjawab kompleksitas dan kerumitan yang dihadapi sektor publik, disamping adanya konsep 'reformasi', sebagai daya ungkit bagi akselerasi perbaikan kualitas pelayanan. Sebenarnya konsep tersebut, selalu menyertai dalam setiap perkembangan paradigma dalam administrasi publik, mulai dari *New Public Management* (NPM), *New Public Service*

(NPS), dan *New Public Governance* (NPG). Ketiga paradigma, baik secara eksplisit maupun implisit selalu mengusung konsep inovasi.

Dalam bab ini akan menfokuskan pada hambatan dan tantangan pelayanan sektor publik, terutama dalam masa pandemi Covid-19. Untuk itu bab ini akan membahas diantaranya: Pertama, pengertian dan dimensi inovasi dalam sektor publik. Kedua, seberapa pentingkah inovasi sektor publik. Ketiga, hambatan dari inovasi dalam sektor publik, Keempat, bagaimana mengembangkan inovasi dalam sektor publik. Tulisan ini juga dilengkapi dengan contoh beberapa kasus inovasi pelayanan sektor publik di daerah. Bab ini ini diakhiri dengan memberikan kesimpulan, dan rekomendasi kajian inovasi berikutnya.

B. Inovasi Sektor publik

Inovasi Sektor Publik: Definisi

Inovasi merupakan sebuah konsep yang telah banyak diaplikasikan di berbagai bidang. Namun demikian, saat ini konsep tersebut telah menjadi populer pada hampir semua kalangan ketika dihadapkan pada suatu keterbatasan dan memerlukan adanya cara baru untuk menyelesaikannya. Kajian terhadap konsep tersebut juga telah banyak dilakukan. Tetapi dari kajian tersebut belum ada pengertian inovasi yang secara universal dapat diterima dan diterapkan dalam semua aspek, yang dapat mencakup untuk semua aspek dan dimensi. Suatu pengertian umum yang telah disepakati ketika inovasi diartikan sebagai suatu aktivitas yang mencakup menciptakan dan merealisasikan gagasan baru “*the generation and realization of novel ideas*” (Van de Ven 1986; Hartley 2005; Torugsa and Arundel 2015; De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Altschuler & Zegans, 1997).

Konsep inovasi awalnya dimunculkan oleh Schumpeter (dalam Elder, Jakob, & Fagerberg, 2017), dalam dalam karyanya, ‘*theory of economic development*,’ pada tahun 1934. Inovasi dipandang sebagai “*the basic dynamic mechanism of market economy growth and development in a process he called ‘creative destruction.’*” Menurutnnya faktor utama yang menyebabkan perkembangan ekonomi adalah proses inovasi dan pelakunya adalah para inovator atau wiraswasta (*entrepreneur*).

Inovasi dilakukan dengan cara perbaikan “teknologi” dalam arti luas. Misalnya, dengan mengembangkan penemuan produk baru, proses inovasi membuka pasar baru. Konsep ini selanjutnya diikuti dan dikembangkan oleh generasi berikutnya oleh kelompok Schumpeterian seperti Rogers (dalam Suwarno, 2008: 3) yang mengartikan inovasi sebagai “sebuah ide, praktek, atau objek yang dianggap baru oleh individu. Sedangkan Tushman dan Nadler (1986) mengartikan inovasi sebagai penciptaan sesuatu yang baru. Mulgan dan Albury (2003) mendefinisikan inovasi sebagai “*new ideas that work*”. Selanjutnya, Daft (1982) dan Zaltman et al. (1973) menjelaskan proses inovasi sebagai proses penciptaan, pengembangan dan implementasi gagasan/ide baru dalam rangka pengembangan usahanya. Dengan demikian, inovasi dipahami sebagai ‘menciptakan model produk baru, pelayanan baru, jaringan baru, proses pasar dan sumber-sumber daya baru untuk menambah kemampuan meningkatkan daya saing barang yang diproduksi.

Inovasi merupakan suatu poses dinamis yang didalamnya para agen, organisasi, lembaga dan struktur makro ekonomi melakukan transformasi guna merealisasikan dan mewujudkan ide atau gagasan baru. Kata kuncinya adalah “*novelty in action*”, yang semua itu dilakukan dalam rangka untuk memberikan solusi atas masalah-masalah mendesak. Dopfer dan Potts (2008) menjelaskan bahwa inovasi merupakan proses dinamika yang terdiri dari tiga tahapan: ‘*Origination*, yaitu tahapan dimana pada wirausahawan memperkenalkan ide baru; Kedua, *adoption*, yaitu proses yang mendorong untuk memilih pasar yang dapat meningkatkan pertumbuhan perusahaan karena adanya konsumen yang berbeda; Ketiga, *Retention* yang merupakan tahap pembiasaan, internalisasi dan institusionalisasi gagasan baru dalam sistem ekonomi. Dari beberapa definisi di atas, menunjukkan bahwa pemahaman tentang konsep inovasi masih didominasi oleh pemikiran-pemikiran yang dikembangkan oleh sektor bisnis. Inovasi dilakukan sebagai upaya untuk merebut pangsa pasar baru dengan cara menyediakan beberapa varian produk baik barang dan jasa, supaya para konsumen dapat memilih alternatif produk barang dari sejumlah produk barang yang ada di pasar. Dengan demikian, inovasi dilakukan dalam rangka untuk memenangkan persaingan bisnis.

Sebaliknya di sektor publik, konsep inovasi sepertinya masih dalam proses pengembangan dan belum mendapatkan pijakan teori yang mapan (Moore,2000; Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013). Dilihat dari perspektif perubahan, maka terlihat sektor publik lambat dalam merespon terhadap proses ini. Berdasarkan pengamatan gagasan perlunya inovasi dalam sektor publik sangat erat kaitannya dengan perubahan paradigma dalam administrasi publik, dan perubahan konsep ideologi dalam *governance* dan manajemen publik, yaitu perubahan dari paradigma administrasi publik tradisional (*Old Public Administration-OPA*) menuju manajemen publik baru (*New Public Management-NPM*) dan yang selanjutnya menuju ke arah *New Public Governance-NPG*. Perubahan paradigma tersebut membutuhkan adanya strategi inovasi terutama untuk mengimbangi terhadap perubahan-perubahan dalam praktik administrasi publik dan juga dinamika tuntutan lingkungan (Hartley, Sørensen, & Torfing 2013). Munculnya gagasan konsep tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) tersebut menekankan inovasi kolaboratif dari berbagai aktor di seluruh organisasi untuk menciptakan nilai publik (Hartley 2005; Hartley, Sørensen, & Torfing 2013). Selanjutnya inovasi juga dapat berkembang dalam batas-batas organisasi dan diantara organisasi yang terpisah dalam ekosistem yang multi partai (Benner & Tushman 2015; Lusch & Nambisan 2015).

Melihat perkembangannya, maka sektor publik harus banyak belajar dari sektor privat dalam mengembangkan konsep inovasi dan memodifikasi untuk disesuaikan dengan konteks sektor publik (Chen, Richard Walker & Sawhney (2019). Karena sektor publik memiliki karakteristik khusus, antara lain, *Pertama*, nilai kepublikan (*Publicness*). Inovasi awalnya yang dikembangkan pada sektor private, dengan orientasi pada pengembangan proses dan hasil produksi perusahaan, memiliki perbedaan dengan konsep inovasi yang akan diterapkan pada sektor publik, yang syarat dengan nilai-nilai kepublikan (Damanpour & Aravind, 2012; Osborne, Radnor, & Nasi, 2013). Nilai kepublikan merupakan kondisi yang terkait dengan kualitas kehidupan individu dan kolektif bagi warga negara yang dibentuk dari sebuah konsensus normatif tentang hak-hak masyarakat, dan menjadi prinsip bagi penyusunan kebijakan, dan pemerintahan (Bozeman,2007; Moore, 2013; Yang,

2016; Geuijen et al. 2017). *Kedua*, konsep inovasi dikembangkan masih cenderung memiliki orientasi internal dan kurang menangkap pergeseran ke inovasi kolaboratif dan perubahan dalam tata kelola dan produksi bersama yang menandakan pentingnya hubungan di luar organisasi (Ansell & Torfing 2014; Hartley, Sørensen, & Torfing 2013). Terakhir, konsep inovasi belum dikembangkan secara integratif dan komprehensif, dengan penggolongan dan kalsifikasi yang jelas (Bekkers, Edelenbos, & Steijn, 2013; Hartley, 2005), sehingga merupakan kesulitan tersendiri untuk memilih mana yang sesuai bagi untuk dikembangkan dalam sektor publik (Jiyao, Walker, & Sawhney, 2019). Karakteristik sektor publik yang cenderung kompleks dan rumit merupakan kesulitan tersendiri untuk memilih jenis inovasi yang akan dikembangkan.

Beberapa definisi yang telah dikembangkan dalam sektor publik, digambarkan oleh Pollitt dan Bouckaert (2011) bahwa inovasi pada sektor publik ibarat perubahan dari Sistem administrasi lama menuju Manajemen Publik baru; atau menurut Bekkers dan Homburg (2005) sebagai perubahan dari konsep *government* menuju *governance* atau menurut Rhodes (1996) menuju perubahan ke sistem sistem *electronic government*” dan digambarkan oleh OECD (2017) sebagai penggunaan pendekatan baru dalam penyediaan pelayanan sektor publik kepada masyarakat, dari suatu kondisi yang sebelumnya tidak memungkinkan, menjadi kondisi yang memungkinkan, dan memudahkan pelayanan. Dengan demikian, inovasi dalam sektor publik adalah perubahan yang bersifat di luar kebiasaan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik dari sebelumnya (Pollitt & Hupe, 2011). Selanjutnya Palmer (2005) mengartikan secara lebih khusus, inovasi sebagai “pengenalan disengaja dan penerapan dalam peran, kelompok atau organisasi ide, proses, produk atau prosedur, baru ke unit terkait adopsi, dirancang untuk secara signifikan menguntungkan kinerja peran, kelompok, atau masyarakat yang lebih luas”.

Definisi lebih komprehensif juga dikembangkan oleh Jiyao Chen, Richard M. Walker & Mohanbir Sawhney (2019) yang mengadopsi dari sektor privat. Inovasi diartikan sebagai pengembangan dan implementasi gagasan baru dengan organisasi sektor publik untuk menciptakan dan meningkatkan *public Value*” dalam sebuah

ekosistem. Definisi tersebut menekankan pada 3 attribute, yaitu, kebaruan (*novelty*), pengembangan (*development*) dan *pelaksanaan* (implementation); ekosistem; dan outcome dari nilai kepublikan. Pertama, *Novelty* merupakan gagasan-gagasan yang relative baru untuk di gunakan dalam organisasi sektor publik. *Novelty* merupakan konsep yang multifacet yang dapat diterapkan pada segala macam kondisi dan biasanya adalah organisasi publik. Tingkat kebaruan suatu inovasi dapat digunakan untuk membuat klasifikasi dari inovasi itu sendiri. Kedua, inovasi adalah sebuah proses. Oleh karena itu, pengembangan dan implementasinya harus disosialisasikan kepada lingkungan dimana inovasi tersebut akan diterapkan (Damanpour and Aravind 2012; Torugsa & Arundel (2016). Ketiga, proses inovasi ditempatkan dalam suatu ekosistem, dimana berbagai aktor terlibat dalam penciptaan nilai dan kreasi bersama (Lusch & Nambisan 2015). Terakhir, nilai kepublikan merupakan proses pengembangan dan implementasi inovasi dan sebagai hasil yang diinginkan dari inovasi sektor publik (Bozeman 2007; Moore 1995).

Beberapa definisi inovasi di atas tampak bahwa inovasi merupakan konstruk yang kompleks telah digunakan dalam perspektif yang lebih luas. Oleh karena itu, belum dapat memberikan rasa kepuasan, karena belum dapat mencakup pengertian yang komprehensif. Sebagai suatu konsep yang telah diterima oleh banyak kalangan dan konsep yang dianggap dapat mewakili konsep perubahan, idealnya dapat disusun suatu definisi yang bersifat multidimensi, dimana definisi tersebut mencakup semua dimensi teoritis yang tersirat dari konstruk tersebut. Dalam perpektif ini, inovasi dimaknai sebagai pengenalan terhadap cara baru sebagai salah satu solusi terhadap masalah, tantangan dan peluang yang muncul dalam lingkungan sosial dan ekonomi, dimana proses inovasi dilakukan melalui proses kombinasi antara pengetahuan, kemampuan, dan sumber daya, baik dengan teknologi rendah maupun teknologi tinggi untuk menghasilkan barang maupun jasa, baik pada sektor publik maupun sektor privat, dengan tujuan untuk lebih mempercepat dan memaksimalkan proses produksi dan pelayanan serta peningkatan kualitas output. Definisi ini, walaupun belum sepenuhnya mewakili semua dimensi, tetapi paling tidak sudah mencakup makna lebih luas.

Dimensi Inovasi pada Sektor Publik.

Hartley (2005) telah mengidentifikasi tujuh dimensi inovasi yang berbeda, yang di ambil dari praktek di Inggris (lihat tabel 1). Dari tujuh dimensi yang dipaparkan, sebagian besar dimensi inovasi dikembangkan di atas layanan, struktur, atau pengetahuan yang sudah ada, sedangkan dua kategori lainnya yaitu dimensi *'governance' dan rethorica* terkait dengan bidang sektor publik. Selanjutnya Fuglsang and Pedersen, (2011) menyatakan bahwa tipe dan bentuk inovasi sangat tergantung dari konteksnya. Inovasi bukan hanya inovasi dalam teknologi, tetapi juga meliputi inovasi dalam pelayanan, inovasi organisasi, inovasi pemasaran, inovasi proses dan inovasi konseptual

Dalam Kerangka heuristik, inovasi bisa menduduki sebagai variabel *independent*, antara, dan *dependent*. De Vries, Bekkers, & Tummers (2015) memetakan konsep inovasi organisasi menjadi tiga kategori yang digambarkan melalui kerangka heuristik inovasi sektor publik, yaitu: 4 variabel anteseden, yang meliputi dimensi lingkungan, organizational, karakteristik inovasi, dan variabel individual. Variabel tersebut akan menentukan terhadap tipe/jenis inovasi. Kemudian sebagai *dependent variabel* adalah dampak dan akibat dari inovasi sektor publik. Secara lebih lengkap dapat dilihat Gambar 1. Sejalan dengan De Vries, Bekkers, & Tummers (2015), Demircioglu (2017) juga membagi kajian inovasi menjadi enam dimensi yaitu : (1) inovasi sebagai variabel *dependent*, (2) inovasi sebagai variabel *independent*, (3) sumber-sumber inovasi (4) tipe inovasi, (5) iklim inovasi, dan (6) pengukuran inovasi.

Selanjutnya, Windrum (2008) melakukan identifikasi terhadap enam dimensi yang berbeda dari inovasi. Dimensi inovasi yang dibangun oleh Windrum, diambil dari perkatrk yang salam ini terjadi di Australia.

Table 1: Perbandingan Dimensi Inovasi dalam Sektor Publik

Hartley (2005)	Halvorsen et al. (2005)	De Vries, Bekkers, & Tummers (2015)	Windrum (2008)	Fuglsang, & Pedersen (2011)
<i>Product Innovation</i>	<i>a new or improved service</i>	<i>Proces (administrative & Technology)</i>	<i>Services</i>	<i>Teknologi</i>
<i>Service innovation</i>	<i>process innovation</i>	<i>Product</i>	<i>Service Delivery</i>	<i>pelayanan</i>
<i>Pocess</i>	<i>administrative innovation</i>	<i>Governance</i>	<i>Administratifrr Organizational</i>	<i>organisasi</i>
<i>Position</i>	<i>system innovation</i>	<i>Conceptual</i>	<i>Conceptual</i>	<i>proses</i>
<i>Strategic</i>	<i>conceptual innovation</i>		<i>Policy</i>	<i>marekting dan</i>
<i>Governance</i>	<i>radical change of rationalit</i>		<i>Systematic</i>	<i>konseptual</i>
<i>Rhetorical</i>				

Dari beragam pendapat di atas, maka dapat dijelaskan beberapa dimensi dari inovasi dalam sektor publik, sebagai berikut:

Inovasi produk : perubahan dan pembaharuan terhadap hasil akhir produksi berupa barang atau jasa yang dihasilkan. Biasanya dalam bentuk produk baru, atau model baru, yang merupakan varian baru atau barang yang sama sekali baru

Inovasi proses dan prosedur: meliputi berupa perubahan dalam proses pembuatan barang atau jasa. Kalau inovasi ini terjadi dalam bidang pelayanan jasa, maka proses ini terkait dengan prosedur pelayanan. Kalau inovasi dalam bidang barang, maka proses terkait dengan desain penyelesaian barang.

Inovasi tatakelola dan manajemen, meliputi pembaharuan dalam strategi dan model melibatkan stakeholder dalam pelayanan sektor publik, termasuk didalamnya bagaimana melibatkan masyarakat dalam institusi demokrasi, sedangkan inovasi manajemen terkait dengan penerapan sistem untuk dalam penggerakan sumber daya organisasi dalam pencapaian tujuan.

Inovasi kelembagaan, terkait dengan perubahan terhadap struktur kelembagaan pelayanan sektor publik, yang dapat berupa penyederhanaan, kontrol dan rentang kendali organisasi publik, atau mengganti model organisasi dari bentuk mekanik birokrastis menjadi bentuk yang organis dan dinamis.

Inovasi strategi kebijakan, meliputi perubahan orientasi yang dimanifestasikan dalam perubahan visi, misi dan tujuan organisasi, serta strategi cara mencapai visi misi dan tujuan organisasi sektor publik.

Inovasi teknologi, adalah pembaharuan ini meliputi bidang peralatan, sarana dan prasarana yang digunakan untuk pengembangan produk dan proses produksi atau proses pelayanan.

Inovasi dalam pemberian/penyampaian layanan meliputi pembaharuan dalam cara penyediaan dan penyampaian pelayanan kepada pengguna, dengan lebih baik dalam memberikan akses pelayanan.

Inovasi konseptual dan retorika, yaitu perubahan dan pembaharuan terhadap cara pandang dalam menyelesaikan suatu masalah (*A new way of looking at problems*).

Inovasi pemasaran: merupakan perubahan dan pembaharuan terhadap model strategi pemasaran atas produk-produk barang dan jasa yang dihasilkan.

Pemetaan tersebut dapat memberikan gambaran tentang dimensi-dimensi dari inovasi dan sekaligus memberikan informasi dimana area kajian inovasi sektor publik dapat dilakukan. Hal ini memberikan informasi yang penting untuk menjelaskan hubungan korelasi antara inisiatif inovasi (anteseden) dengan bangunan konsepnya. Pemetaan tersebut juga dapat memberikan gambaran tentang konsep inovasi sebagai konstruk yang multidimensi. Tanpa dapat mendekonstruksi konsep inovasi dalam sektor publik, dalam kerangka bangunan konstruksinya, akan sulit untuk memahami posisi inovasi dalam kedudukannya sebagai variabel anteseden dan konsekuensi dari inisiatif inovasi atau membuat perbandingan antar inisiasi. Oleh karena itu, pemetaan tersebut dapat berguna untuk alat analisis tentang berbagai jenis inovasi yang diterapkan dalam berbagai dimensi (Chen, Walker, & Sawhney, 2019:16). Walaupun disadari bahwa kajian tentang inovasi publik yang dilakukan masih terbatas untuk tujuan konseptual dan belum secara empiris. Oleh karena itu,

kajian secara empiris terkait dengan inovasi pada sektor publik menjadi penting dan mendesak untuk dilakukan. Pada sub bab berikutnya akan dibahas mengenai pentingnya sektor publik untuk melakukan inovasi.

C. Urgentitas Inovasi pada Sektor Publik

Pada dasarnya setiap organisasi privat maupun organisasi publik yang ingin selalu eksis, akan selalu mengikuti perubahan dan perkembangan. Lingkungan yang terus selalu berubah dan berkembang menjadi tantangan tersendiri bagi setiap organisasi. Apalagi dalam era globalisasi saat ini, yang semakin kompleks dan teintegrasi dalam segala aspek, akibat adanya perkembangan sistem dan teknologi informasi, maka inovasi bagi sektor publik merupakan suatu keharusan. Perkembangan era digital yang dipicu adanya perkembangan sistem informasi dan teknologi telah merubah pola dan perilaku masyarakat, karena dengan era ini masyarakat sangat dimudahkan untuk mengakses informasi-informasi, yang sebelumnya sulit untuk diperoleh. Perkembangan demokratisasi, yang semakin menumbuhkan kesadaran warga negara terhadap hak-haknya juga menjadi dorongan bagi sektor publik untuk semakin memberikan pelayanan yang terbaiknya. Oleh karena itu, dengan perkembangan tersebut, mau tidak mau sektor publik harus dapat menyesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan yang ada. Organisasi sektor publik tidak dapat menghindari dari adanya perubahan tersebut, karena merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari lingkungan global yang sudah saling terkoneksi. Demikian pula, *stakeholder* yang terlibat dalam pelayanan publik juga semakin luas, yang meliputi warga negara, masyarakat sipil, para pengguna, organisasi publik, lembaga-lembaga privat, dan para staf di internal organisasinya (Bason 2010; Moore 1995; Valkama, Bailey, & Antiroiko, 2013).

Oleh karena itu, Inovasi sektor publik merupakan isu penting dalam agenda pembuat kebijakan, terutama ketika menyangkut tentang peran pemerintah dan negara dalam menangani masalah yang krusial yang menyangkut kepentingan publik (Bekkers & Tummers, 2015:32). *Pertama*, inovasi dapat dijadikan sarana untuk melakukan perubahan, baik untuk merespon perubahan-perubahan yang

terjadi dalam organisasi itu sendiri maupun perubahan karena tuntutan lingkungan, atau bahkan sebagai upaya untuk merubah lingkungan dimana organisasi itu berada. Kedua, inovasi sektor publik dapat meningkatkan citra positif di mata masyarakat, karena apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Efek dari citra positif akan meningkatkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Demircioglu, 2017). *Ketiga*, dengan citra yang baik di mata masyarakat organisasi sektor publik dapat meningkatkan legitimasi. Legitimasi bagi organisasi publik merupakan hal yang penting, sehingga mendapatkan dukungan yang penuh dari masyarakat. Keempat, inovasi dapat berkontribusi terhadap kinerja atau efektifitas organisasi (Damanpour, 1992:56), Dalam masa-masa sulit, ketika organisasi publik mampu untuk menciptakan inovasi dan berhasil diimplementasikan, maka akan dianggap sebagai penyelamat masyarakat. Oleh karena itu, inovasi sering dianggap sebagai suatu 'konsep ajaib' (Pollitt & Hupe, 2011). Sebaliknya, manakala kinerja yang ditunjukkan tidak sesuai dengan harapan masyarakat yang disebabkan kinerjanya yang biasa-biasa saja, dan menjalankan tugas dan fungsinya secara datar-datar saja (Suwarno 2008), maka akan menjadi bahan perbincangan.

Perkembangan atas tuntutan terhadap pelayanan sektor publik yang semakin meningkat mengindikasikan bahwa peran dari sektor publik menjadi sangat penting bagi kesejahteraan masyarakat. Peran negara dan pemerintah sebagai penyedia pelayanan sektor publik tidak semakin pudar, bahkan semakin dibutuhkan. Dalam masa pandemi Covid-19 yang terjadi mulai awal tahun 2020, sangat terasa betapa sektor publik menjadi tumpuan untuk kelangsungan bagi kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, Jason Potts dan Tim Kastle (2019) menuliskan tentang lima alasan pentingnya inovasi sektor publik dalam rangka menyesuaikan perkembangan. Pertama, karena ukuran dari sektor publik yang cenderung besar. Besaran sektor publik dilihat dari besaran anggaran yang diperuntukan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat, khususnya kebutuhan dasar untuk memenuhi hajat hidupnya, yang meliputi sektor pendidikan, kesehatan, keamanan, kebutuhan air bersih, penyediaan listrik, dan penyediaan fasilitas publik lainnya yang menjadi komponen dasar bagi pemenuhan ekonomi masyarakat, dan pelayanan publik.

Kedua, organisasi sektor publik merupakan organisasi yang dibentuk dengan tujuan khusus, yaitu sebagai kepanjangan tangan pemerintah untuk membantu penyediaan pemenuhan pelayanan publik kepada masyarakat. Oleh karena itu, organisasi sektor publik harus melakukan inovasi guna memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, dengan menerapkan manajemen yang responsif, transparan, dan akuntable, serta membuka kesempatan bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam penyediaan layanan publik. *Ketiga*, implementasi inovasi dalam pelayanan sektor publik harus diikuti dengan penerapan standar mutu yang jelas, supaya ada tolok ukur dan alat evaluasi yang jelas. misalnya dengan membuat *benchmarking*. Kontrol tersebut juga dapat dilakukan dengan melakukan perbandingan mengambil contoh pada *'best practice'*, yang telah dilaksanakan di lembaga lain. *Keempat*, akibat adanya ekonomi dan teknologi yang terus berkembang, maka penyesuaian kebijakan yang terkait dengan inovasi pada sektor publik (Pelikan & Wegner 2003). Inovasi pada sektor publik akan menjadi dorongan pula bagi sektor privat untuk melakukan inovasi. Apabila tidak ada inovasi dalam sektor publik, maka akan menjadi penghambat bagi inovasi sektor privat. *Kelima*, adanya tuntutan sistem manajemen yang kolaboratif, yaitu pentingnya keterlibatan sektor privat dan masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan sektor publik, maka kebijakan sistem inovasi sektor publik juga harus menyesuaikan dengan perkembangan yang ada.

Kelima alasan di atas merupakan adopsi terhadap pentingnya menumbuhkan inovasi pada sektor private, sebagai implementasi dari pendekatan *'learning organization'* yaitu organisasi dianggap mampu untuk terus menerus melakukan proses pembelajaran mandiri (*self-learning*) sehingga organisasi tersebut memiliki 'kecepatan berpikir dan bertindak' dalam merespon beragam perubahan yang muncul (Argyris & Schön, 1978; Watkins & Marsick, 1993). Perubahan tersebut dilakukan secara berkelanjutan yang mengarah pada peningkatan kepuasan *stakeholder* organisasi (Dixon, 1994). Pendekatan ini juga yang sering diterapkan dalam sektor privat yang selalu berusaha untuk dapat memenangkan kompetisi.

Realitas yang terjadi di Indonesia tentang implementasi inovasi ketika menghadapi pandemi Covid-19 dapat menggambarkan, apakah sudah diterapkan atau masih sebatas wacana? Dengan hadirnya pandemi Covid-19, Pemerintah harus menerima beban yang berat karena dituntut untuk hadir secara penuh mengatasi permasalahan dan dampak yang ditimbulkan dari pandemi tersebut. Tuntutan tersebut misalnya pemerintah diminta untuk memberikan bantuan kepada masyarakat terkait dengan pelayanan dasar dan logistik yang baik secara individu. Demikian pula pemerintah dituntut untuk memperhatikan sektor bisnis, terutama UMKM dan sektor usaha lain yang terkena dampak Covid-19. Dengan segala keterbatasan yang dimiliki, dan dengan kondisi ekonomi yang terpuruk, pemerintah pun akhirnya mengeluarkan kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Berbagai bantuan-bantuan pemerintah diberikan kepada masyarakat yang salah satunya dalam bentuk Program Pemulihan ekonomi Masyarakat (PEN), yang anggarannya mencapai Rp 677 triliun, yang kemudian membengkak menjadi Rp 695,2 triliun (Kompas, 20 Juni 2020). Penggunaan anggaran tersebut digunakan untuk enam bidang dengan rincian dalam Tabel 2 berikut ini.

Table 2: Program dan Anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional dalam menghadapi Pandemi Covid-19

Bidang	Jumlah (Triliun Rp)	Keterangan	Capaian *
Kesehatan	87,55	Untuk membiayai penanganan Covid-19, tenaga medis, santunan kematian, bantuan iuran untuk jaminan kesehatan nasional, pembiayaan gugus tugas, dan insentif perpajakan di bidang kesehatan	1,54

Perlindungan Sosial Masyarakat	203,9	Untuk membiayai Program Keluarga Harapan (PKH), bantuan sembako, Bantuan Sosial (Bansos) untuk masyarakat Jabodetabek, Bansos bagi masyarakat di luar Jabodetabek, Kartu Prakerja, diskon tarif listrik, bantuan langsung tunai (BLT), dan dana desa	28,63
UMKM	123,46	Untuk membiayai subsidi bunga, penempatan dana untuk restrukturisasi dan mendukung modal kerja bagi UMKM yang pinjamannya sampai Rp 10 miliar, serta belanja untuk penjaminan terhadap kredit modal kerja darurat.	6,8
Dunia USaha	120,61	Agar mereka mampu bertahan dengan melakukan relaksasi di bidang perpajakan dan stimulus lainnya.	0,06
Korporasi	44,57	Pendanaan korporasi yang terdiri dari BUMN dan korporasi padat karya	0
Sektoral & kelembagaan	97,11	Program sektoral maupun kementerian dan lembaga serta Pemda	3,65

Keterangan: *Capaian sampai akhir Juni 2020 (kemenku.Go.id,16-6-2020)

Dalam kondisi yang serba sulit, sektor publik harus tetap eksis, yang direpresentasikan dalam kehadiran negara dan pemerintah mengatasi permasalahan dan kesulitan masyarakat. Sektor publik harus dapat menopang terhadap keterpurukan yang dialami oleh masyarakat, supaya kondisinya tidak semakin parah. Pelayanan sektor publik harus berada di depan untuk mengatasi segala keterpurukan yang ada dengan membantu menyediakan kebutuhan masyarakat. Namun yang menjadi permasalahan, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, dengan mengalokasikan anggaran sektor publik yang cukup besar kurang diimbangi dengan kesigapan dari sebagian besar pejabat, aparatur dan lembaga pemerintah untuk mengimplementasikan program-program bantuan bagi masyarakat. Akibatnya, implementasi program tersebut sangat lambat, yang di buktikan dengan daya serap anggaran, yang sampai menjelang akhir Juni 2020 masih sangat kecil (kemenku. Go.id,16-6-2020).

Dengan melihat perkembangan kinerja serapan anggaran yang sangat lambat dalam kondisi krisis, Presiden terpaksa melakukan teguran terhadap para pejabat mentrinya untuk segera melakukan percepatan pencairan anggaran publik tersebut. Hal ini karena para pejabat dinilai masih kurang responsif dan inovatif dalam menghadapi krisis. Pernyataan Delfgaauw (2008) dapat menjadi perhatian bahwa para pekerja di sektor publik memiliki kinerja yang cenderung menganggap bahwa kerja cukup biasa-biasa saja dan cenderung terlihat malas. Oleh karena itu, sudah menjadi hal yang umum apabila sektor publik selalu dianggap sebagai salah satu sumber masalah atas berbagai permasalahan yang selama ini dikeluhkan oleh masyarakat yang masih belum sesuai dengan harapan masyarakat. Misalnya, pelayanan pada sektor publik seperti pendidikan, kesehatan, administrasi dan kewanm, dan juga pelayanan pada sumber daya ekonomi publik (Niluh, 2018).

Penegasan yang disampaikan oleh Presiden, bahwa masa pandemi adalah masa sulit sehingga sistem yang diterapkan dalam sektor publik harus menyesuaikan dan diubah dari kerja biasa menjadi kerja luar biasa, merupakan hal yang perlu menjadi perhatian. Kemampuan mencari alternatif baru bagi peningkatan produksi menjadi

sebuah keniscayaan dan harus dilakukan. Oleh karena itu, inovasi dalam pelayanan sektor publik diperlukan guna mencari terobosan baru dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Wabah pandemi Covid-19 harus menjadi momentum berharga bagi sektor publik untuk mengembangkan dan membudayakan inovasi, yaitu dengan melakukan perubahan radikal dan fundamental birokrasi menuju birokrasi digital yang semakin ramping, semakin cepat, dan efisien, dan efektif tetapi akuntabel. Para pegawai dipaksa bekerja dengan sistem dan cara-cara baru dengan menerapkan model *online*, sehingga tidak terbelenggu dengan model dan prosedur yang kaku, mengubah budaya dan kebiasaan lama yang takut untuk menciptakan terobosan baru dalam menyelesaikan pekerjaan. Hal ini sejalan dengan tuntutan perkembangan era saat ini yang memasuki era Revolusi Industri 4.0. Karakteristik era ini meliputi, berkembangnya digitalisasi, optimasi dan customisasi sistem produksi, otomasi, adaptasi, dan *big data*. Karakteristik lainnya adalah “*big data, internet of things, cloud computing, dan cognitive computing*” (Arsana, 2018). Semakin tersingkirnya posisi manusia dan digantikan dengan mesin, pendeknya masa hidup perusahaan dan semakin tingginya intensitas mobilitas tenaga kerja (*turn over*) (Sugiyanto, 2018). Semua karakteristik tersebut bermuara pada terciptanya *cyber physical system* atau yang dikenal sebagai robotisasi yang mulai banyak digunakan oleh industri. Banyak pekerjaan manusia mulai digantikan dengan mesin. Tenaga manusia menjadi komoditas sekunder karena penggunaan mesin lebih menguntungkan,

Apabila kondisi memang sudah demikian maka adaptasi terhadap perkembangan era tersebut mau tidak mau harus dilakukan. Inovasi merupakan salah satu jalan untuk mengimbangi era percepatan tersebut. Tahap berinovasi dalam sektor publik, maka akan berakibat semakin dalam keterpurukan yang dialami sektor publik, yang ujungnya adalah kesengsaraan warga negara.

D. Mengembangkan Inovasi untuk Sektor Publik

Era pandemi Covid-19 dapat menjadi daya ungkit dan bahkan pendobrak bagi kinerja sektor publik untuk meningkatkan kinerja dan kualitas pelayannya. Era ini

juga merupakan masa ujian bagi sektor publik untuk dapat dikatakan sukses atau gagal dalam mengemban amanat warga negara. Oleh karena itu, pengembaraan gagasan dan kreativitas menjadi hal yang penting untuk dilakukan, bukan hanya dalam tataran teknis, melainkan juga dalam tataran kebijakan. Disinilah tantangan terberat bagi para pejabat dan pemangku tanggung jawab dalam sektor publik, karena akan mempertaruhkan kredibilitas dan akuntabilitas pribadi dan lembaganya.

Banyak hal yang dapat dilakukan pemerintah untuk meningkatkan peluang munculnya ide-ide baru yang bernilai bagi publik. Mereka dapat berbuat lebih banyak untuk mengolah dan mencari dari daerah-daerah bahkan di wilayah pedalaman yang mampu membuat ide-ide baru akan datang (Mulgan, 2007: 5).

Mulgary dan Albury (2003) mengidentifikasi aspek-aspek yang dapat memungkinkan pengembangan inovasi pada organisasi sektor publik. Aspek tersebut meliputi:

1. Perlunya memberikan perhatian yang serius terhadap para pengguna, staf pelaksana dan para manajer menengah (*middle manager*), untuk mengemukakan dan mengembangkan mengemukakan ide kreatif.
2. Perlunya memiliki staf yang memiliki latar belakang kompetensi yang beragam dan memanfaatkan perbedaan tersebut sebagai inspirasi untuk mengembangkan gagasan baru, cara-cara baru, metode baru dan perspektif baru dalam menyelesaikan suatu masalah.
3. Kemauan untuk belajar dari orang lain dan melihat apa yang berhasil di tempat lain.
4. Mengembangkan kapasitas untuk berpikir kreatif dengan menggunakan teknik formal untuk membantu staf menghasilkan ide.
5. Merubah cara berpikir dan bekerja, dengan arah terbaik yang diawali dengan fokus pada *outcome*.
6. Memberikan kesempatan kepada para staf dengan menyediakan waktu khusus diantara waktu kerja untuk memungkinkan mereka berpikir tentang inovasi.

7. Menyediakan portal khusus bagi staf sebagai tempat di mana ide dan pengetahuan dapat disimpan, diakses, dan dipertukarkan.
8. Mengembangkan cara berpikir *out of the box* (di luar ketentuan yang ada) yang dapat saja melanggar aturan organisasi (tetapi dengan cara yang terkelola).
9. Mengembangkan sistem kompetisi antara tim dan staf dalam bekerja.
10. Menyediakan sistem insentif yang memadai untuk mendorong staf untuk mengembangkan inovasinya baik secara individu maupun secara kelompok.

Pemerintah Australia juga telah mengidentifikasi bahwa organisasi sektor publik dapat memungkinkan untuk melakukan inovasi, dengan mengajukan sepuluh prinsip sebagai pedoman untuk mengembangkan inovasi pada organisasi sektor publik (Australian Government, 2010). Ke-sepuluh prinsip tersebut meliputi: (1) *Integrate innovation into an agency's strategy and planning*; (2) *Foster and attract innovative people* (3) *Tap into the ideas and experience of stakeholders*; (4) *Develop organisational capacity to facilitate and manage innovation*; (5) *Provide 'safe spaces*; (6) *Facilitate networking*; (7) *Build a supportive culture*; (8) *Use government's influence and advantages to spur innovation*; (9) *Measure and evaluate your results and share what you learn*; (10) *Make public information accessible*. Sejalan dengan hal tersebut, PBB juga ikut memberikan gambaran tentang *tentang faktor-faktor yang mendukung bagi inovasi* (United Nations ST/ESA/PAD/SER.E/64, 2005), diantaranya: (1) *Increased demand and awareness on the part of the citizenry*; (2) *Accommodating and flexible civil service system*; (3) *Strong institutional, capacity to withstand change*; (4) *Willingness to change traditional methods of operation*; (5) *Presence and continuity of resources*; *Resilience factor of the civil servants*; (6) *Lack of Transaction Costs*; and (7) *Visionary Leadership*.

Berkaca dari sepuluh prinsip di atas, maka untuk memungkinkan agar sektor publik dapat mengembangkan inovasi, maka seperangkat instrumen dan infrastruktur perlu untuk dipersiapkan. Perbedaan karakteristik antara situasi dan kondisi pada sektor publik dan sektor privat perlu menjadi dasar alasan bagi salah

satu alasan. Hal-hal tersebut meliputi: *Pertama*, era digital yang semakin berkembang harus disikapi dengan serius, dan dapat dimanfaatkan untuk kepentingan masalah bagi pengembangan dan pelayanan sektor publik. Pemerintah dan organisasi sektor publik lainnya harus dapat menganggap bahwa era ini merupakan peluang untuk lebih memberikan perhatian yang serius kepada kepentingan masyarakat. Aplikasi-aplikasi untuk informasi dan pelayanan sektor publik dibuat sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat lebih memudahkan untuk akses ke semua jenis pelayanan.

Kedua, perlunya menerapkan kepemimpinan organisasi publik yang terbuka, akomodatif, transformatif dan visioner. Kepemimpinan merupakan salah satu faktor yang memiliki pengaruh besar terhadap inovasi (Osborne, 1998; Shin & McClomb, 1998). Dalam pandangan tradisional inovasi pada sektor publik berasal dari atas (pemimpin). Oleh karena itu, gagasan kepemimpinan diharapkan berasal dari atas yang selanjutnya diimplementasikan oleh para staf yang ada di bawahnya. Inovasi akan mudah dikembangkan apabila dalam suatu organisasi, terdapat dukungan dan legitimasi dari orang yang memiliki kekuasaan dan otoritas dalam organisasi tersebut, yaitu pemimpin (Borins, 2001). Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Hammer and Champy, (1993) bahwa “*Re-engineering cannot happen without re-engineering leader. The Leader playing the role of visionary and motivators*”. Artinya, peranan kepemimpinan menjadi sangat penting bagi tumbuhnya inovasi.

Hasil penelitian juga banyak yang merekomendasikan tentang faktor-faktor kepemimpinan yang mampu mendorong individu pegawai dalam memenuhi target kinerjanya, dan melakukan inovasi (Mousa, McMurray, & Muenjohn, 2018; Engelen, Schmidt, Strenger, & Brettel, 2014; Wang, Rode, Shi, Luo, & Chen, 2013). Kehadiran kepemimpinan dinamis menjadi faktor yang penting karena kepemimpinan yang berdedikasi dan visioner sangat penting untuk memotivasi staf agar merangkul inovasi. Tanpa kepemimpinan yang efektif dan manajemen sumber daya manusia yang tepat, hasil dari setiap proyek tidak dapat dijamin sukses. Salah satu model kepemimpinan yang mampu mendorong terjadinya inovasi adalah kepemimpinan transformasional. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Kahai et al. (dalam Mhamoud et.al, 2018) “*A transformational leadership model can assist managers*

to stimulate subordinates to be more creative and innovative in solving problems.” Di samping itu, beberapa karakteristik kepemimpinan yang mampu mendorong inovasi diantaranya adalah pemimpin yang memiliki integritas, terbuka dan kreatif, sehingga mampu menumbuhkan budaya inovasi dalam organisasi (Stanwick & Stanwick, 2003, Trevino & Nelson, 2014).

Ketiga, perlu menciptakan iklim organisasi dan budaya yang mendukung pengembangan inovasi. Kreativitas seorang pegawai akan mudah muncul apabila staff bekerja dalam situasi organisasi yang memiliki iklim yang mendukung, yaitu budaya inovasi. Iklim organisasi dapat dimaknai sebagai pola perilaku, sikap dan perasaan yang berulang yang merupakan indikasi kehidupan dalam organisasi yang lebih terkait dengan suasana dan nilai-nilai perilaku dan tindakan pegawai/staf dan mencerminkan nilai-nilai dan kepercayaan lingkungan tempat tinggalnya (Cooke & Szumal, 1993, Schneider, 2000; Von Treuer, 2006, Aiswarya & Ramasundaram, 2012; Madhukar, Vikas, 2017). Selanjutnya, Moghimi and Subramaniam (2013) juga mendefinisikan iklim organisasi sebagai “.. *values and beliefs that are not visible but exist within the employee’s behaviour and action*”. Iklim organisasi sangat penting bagi organisasi publik untuk mendorong staffnya melakukan inovasi. Ketika iklim organisasi hanya menekankan efisiensi dan efektifitas dan tidak peduli dengan kreativitas dan inovasi, maka para staf mungkin merasa enggan untuk mengambil inisiatif (Yukl, 2010). Hal ini sejalan dengan White Simon (2020) bahwa “*governments should do more than simply fix failing markets. Instead, she calls for “an entrepreneurial state”, that transforms markets and sets directions for the disruption of old markets and the emergence of new ones.*”

Selain iklim organisasi, budaya organisasi yang mendukung pada pengembangan inovasi juga perlu ditumbuhkan, terutama terkait dengan cara berfikir kreatif dan inovatif. Budaya akan membentuk nilai dan pola perilaku para anggota organisasi, yang selanjutnya akan terakumulasi dan terformulasi menjadi budaya organisasi. Apabila masalah budaya dan perilaku organisasi menjadi variabel bebas bagi tumbuhnya inovasi, maka membangun kapasitas untuk memecahkan masalah melalui inovasi akan menjadi pendekatan yang lebih efektif. Ketika budaya organisasi diperlukan

untuk keberhasilan perubahan organisasi dan memaksimalkan nilai modal manusia, maka manajemen budaya harus menjadi kompetensi manajemen yang kritis. Sementara budaya yang tepat mungkin merupakan syarat yang diperlukan untuk keberhasilan organisasi (Onda, 2016).

Keempat, perlu desain kebijakan yang bersifat dinamis dan fleksibel, yang memungkinkan organisasi publik dan para stafnya dapat melakukan dan mengembangkan inovasi untuk memperbaiki pelayanan sektor publik. Kebijakan tersebut merupakan landasan legalitas yang kuat, supaya kegiatan inovasi tidak dianggap menyimpang. Kebijakan tersebut mencakup, tujuan dan ruang lingkup inovasi, tujuan dan penggunaan inovasi. Kebijakan tersebut sebagai dasar legalitas atas penggunaan sarana dan prasarana publik. Tanpa adanya kebijakan yang demikian, inovasi dapat menjadi hal yang mubazir dan dapat menjadi bumerang bagi yang mengembangkannya. Kebijakan ini menjadi fondasi penting bagi pengembangan inovasi. Bagi organisasi publik, pengembangan inovasi tentu saja akan memerlukan sumber daya terutama anggaran publik, yang secara administratif harus dipertanggung jawabkan secara akuntabel.

Tantangan terbesar bagi pembuat kebijakan adalah kemampuan untuk melihat masa depan terkait dengan efek yang muncul dari kebijakan tersebut. Disamping itu, kebijakan yang dibuat harus bersifat holistik, dapat mengakomodasikan juga kepentingan-lembaga lain baik lembaga pemerintah, maupun di luar pemerintah. Inovasi tidak akan efektif kalau dilakukan sendiri-sendiri secara individu pegawai maupun organisasi, sehingga memerlukan adanya sistem yang kolaboratif. Lembaga-lembaga di luar organisasi publik perlu dilibatkan dalam mendorong dan mempercepat proses inovasi, supaya hasil inovasi lebih mudah untuk diterima. Kebijakan yang dibuat juga harus menjamin bahwa hasil pekerjaan dari inovasi tidak dianggap menyalahi terhadap ketentuan-ketentuan yang ada, baik yang mengalami kegagalan maupun yang berhasil. Disamping itu, kebijakan yang dibuat harus mampu mendorong kelancaran mesin pemerintahan, dan mampu memberikan dampak yang positif bagi departemen lain di luar lembaganya untuk ikut serta merampingkan mekanisme operasinya, terutama dalam upaya untuk meningkatkan

kualitas layanannya (*United Nations, 2005*).

Kelima, perlu dibangun kerjasama dengan pihak ketiga dan bersifat lintas sektoral. Disadari bahwa tantangan utama bagi sektor publik, terutama pemerintah adalah kemauan untuk membangun kolaborasi dengan pihak-pihak di luar lembaga sektor publik dalam mengembangkan inovasi. Hal ini dikarenakan inovasi memerlukan pemikiran-pemikiran lebih bebas yang *'out of the box'*, dan cenderung revolusioner. Hal tersebut banyak dilakukan oleh sektor privat, sementara organisasi sektor publik cenderung pada pemikiran yang cenderung konvensional dan *evolutif*.

Kemitraan dengan sektor swasta dan LSM ini merupakan pilihan yang layak bagi organisasi sektor publik, terutama dalam menghadapi era revolusi teknologi, yang memerlukan tanggapan sangat cepat. Kemitraan publik-swasta diharapkan dapat mendorong adanya transfer teknologi dan informasi. Oleh karena itu, lembaga harus diperkuat sebelum reformasi yang luas dapat dilakukan karena dianggap penting untuk keberhasilan masa transisi. Dalam perpindahan ke modernisasi, perubahan harus diakumulasi dari perpindahan nilai-nilai partikularistik ke nilai universalistik. Dalam transformasi menuju ke era yang lebih modern, inovasi akan gagal jika institusi tidak cukup kuat untuk menahan tekanan dari inovasi baru. Dengan demikian, Pemerintah harus fleksibel dan responsif, menyesuaikan rumusan kebijakan sesuai dengan kebutuhan pemerintah yang berubah untuk menahan tekanan milenium ini.

Keenam, sistem insentif dan pengakuan atas hasil karya inovasi yang. Sistem insentif yang dimaksud adalah bentuk pengakuan kepada para staf yang memiliki kontribusi dalam pengembangan inovasi di kantornya. Insentif adalah penghargaan kepada karyawan atas segala jerih payahnya dalam meningkatkan tugas dalam memberikan pelayanan kepada *customer* di luar gaji yang diterima setiap bulan dengan besaran berubah-ubah sesuai dengan hasil kinerja. Beberapa ahli mengatakan bahwa pemberian gaji pokok (*basic salary*) hanya dapat membuat para pekerja merasa aman, namun tidak mampu memberikan motivasi. Upah yang dikaitkan dengan kinerja (insentif) dikatakan mampu memberikan motivasi untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan (Finlay, Martin, Roman, & Blum, 1995, De Santis,

1996). Untuk dapat bekerja dan mampu mengembangkan gagasan inovasi dengan maksimal, memang insentif menjadi salah satu yang menarik bagi para staff apalagi kalau insentif yang disediakan sesuai dengan harapan pegawai.

Sebaliknya, ada banyak organisasi publik yang sering kurang konsisten dalam menerapkan kebijakan insentif. Organisasi publik sering kurang konsisten menerjemahkan kepentingan ini ke dalam kebijakan yang koheren. Disatu sisi inovasi lebih ditekankan kepada para staf yang non manajerial, sementara insentif atas karya inovasi mereka sering diabaikan. Sebaliknya, staf manajerial hanya melakukannya sebagai hal yang biasa, tetapi mereka mendapatkan yang lebih. Ketidakkonsistenan ini yang sering menjadi salah satu sumber masalah yang menghalangi pembentukan ide-ide baru, dan implementasinya pada organisasi publik (Searle & Kirstie, 2003).

Salah satu contoh terkait *best practice* terkait dengan kebijakan yang dilakukan oleh Universitas Stanford, USA, untuk mendorong inovasi bagi para stafnya adalah dengan menerapkan kebijakan: (1) *Providing Incentives for University Researchers* (2) *Engaging in Intellectual Property Reform*, dan (3) *Embarking on Mission-Oriented Project* (<https://www.gsb.stanford.edu/insights/five-best-policies-promote-innovation-one-policy-avoid>). Insentif diberikan untuk para peneliti yang melakukan pengembangan inovasi melalui riset.

Ketujuh, perlunya penyediaan infrastruktur yang memadai bagi kegiatan pengembangan inovasi. Dalam era digital seperti sekarang ini, sektor publik harus dapat menyesuaikan dengan tuntutan lingkungan. pelayanan publik tidak lagi hanya dilakukan dengan model konvensional, *face to face*, tetapi dilakukan dengan secara *online*. Untuk pelayanan publik tertentu, masyarakat tidak perlu lagi untuk direpotkan dengan penggandaan dokumen secara fisik, atau membawa kesana-kemari dokumen yang sebnarnya sudah bisa dikonversi menjadi bentuk *soft copy*. Penyediaan infrasturktur ini tentunya harus merata dan tidak terpusat hanya pada wilayah perkotaan. Dalam sektor pendidikan, terkait dengan pelayanan proses pembelajaran sangat merasakan bahwa infrastruktur pembelajaran terutama jaringan internet yang ada masih jauh dari sempurna, terutama untuk wilayah yang jauh dari perkotaan. Akibatnya banyak peserta didik, mulai dari tingkat dasar

sampai tingkat pendidikan tinggi mengalami hambatan.

Kedelapan adalah penyediaan sumber daya yang memadai. Sumber daya meliputi manusia dan non-manusia, termasuk anggaran. Urgensitas sumber daya manusia dalam pengembangan inovasi justru vital, terutama manusia yang memiliki kompetensi dan daya kreatif. Untuk mengembangkan inovasi, kreativitas menjadi salah satu modal penting. Secara sederhana, kreativitas dimaknai sebagai proses yang melibatkan transformasi ide, imajinasi, dan impian menjadi sebuah kenyataan. Kreativitas juga dimaknai kemampuan untuk menciptakan sesuatu yang baru dan menjadi produk yang bermanfaat (Mumford, 2003) atau memproduksi sesuatu yang asli dan memiliki nilai (Stemberg, 2011) sebagai *‘the production of “something original and worthwhile”*. Dengan demikian, kreativitas merupakan bagian dari inovasi.

Selain delapan dimensi di atas, ada dua hal lagi yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan inovasi pada sektor publik khususnya dalam masa pandemi dimana kondisi masyarakat sedang dalam kondisi terpuruk baik secara materil maupun mental, yaitu birokrasi yang memiliki *sense of crisis*. *Sense of crisis* dapat dimaknai sebagai suatu kepekaan terhadap sebuah suasana, situasi dan kondisi yang sedang dihadapi oleh seseorang, kelompok atau masyarakat, termasuk juga pemerintah dan negara. Sifat ini tentu saja sangat diharapkan oleh semua warga masyarakat, terutama yang sedang mengalami ketepurukan dan kegundahan akibat adanya bencana. *Sense of crisis* ini ditandai dengan adanya (1) perasaan penderitaan dengan masyarakat (2) cepat bertindak (*responsivitas*) untuk segera berbuat menyelamatkan dan membantu masyarakat yang sedang mengalami musibah, (3) kemampuan menghibur terhadap kesusahan masyarakat, dan (4) membuat kebijakan yang meringankan terhadap beban masyarakat.

Kedua, tidak kalah pentingnya yaitu merubah *mindset* masyarakat terkait dengan adanya proses inovasi ini. Hal ini penting dilakukan, supaya proses inovasi yang dikembangkan oleh sektor publik mudah diterima oleh masyarakat sehingga implementasi inovasi bisa berjalan efektif. Walaupun proses ini tidak mudah dan memerlukan waktu yang cukup lama, tetapi karena situasi kondisi yang ikut memaksa maka mau tidak mau masyarakat harus mengikuti cara tersebut.

Mengembangkan dimensi diatas untuk mendorong inovasi pada sektor publik memang tidak mudah, tetapi dengan berpegang pada prinsip akuntabilitas sebagai lembaga publik dan juga pejabat publik, maka semua dapat dilakukan.

E. Tantangan inovasi pada sektor Publik

Sebagai gerakan untuk mencari dan menemukan gagasan yang baru dalam sektor publik, inovasi dapat membantu organisasi sektor publik, khususnya pemerintah untuk lebih mendekatkan proses pelayanan kepada masyarakat, yaitu menjadi lebih inklusif, mudah, dan dapat dijangkau oleh semua yang menjadi sasaran. Era digital yang sudah dihadapan kita harus disikapi dengan serius, menguasai, dan mengendalikan peran teknologi dengan baik agar era digital membawa manfaat bagi kehidupan. Tetapi bagi sektor publik, melakukan perubahan terhadap apa yang sudah lama berjalan, tidaklah mudah dibandingkan dengan yang terjadi pada sektor privat. Hasil kajian yang dilakukan oleh Taylor (2018) yang terjadi pada sektor publik di UK menyimpulkan tentang kendala yang dialami. **Pertama**, sektor privat beroperasi dan bekerja di lingkungan eksternal persaingan pasar, sementara sektor publik selain berhadapan dengan lingkungan eksternal, juga tuntutan adanya demokrasi dan akuntabilitas yang dicirikan dengan adanya klaim warga negara terhadap pelayanan publik. **Kedua**, orientasi manager sektor privat adalah untuk memaksimalkan nilai organisasinya untuk para *stakeholdernya*, sedangkan manajer pada sektor publik bekerja untuk mencari dan memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan ini salah satu kunci dari inovasi. **Ketiga**, target dari manajer sektor privat adalah jumlah barang yang terjual, omset dan perkembangan bisnisnya, sedangkan manajer pada sektor publik ukuran kesuksesan adalah dipilihnya kembali untuk menduduki jabatan. **Kempat**, terkait dengan dimensi politik yang tentu saja berbeda antara sektor private dengan sektor publik. Bagi manajer sektor privat sangat minim terhadap orientasi politik, lain dengan manajer pada sektor publik. Menurut Mintzberg (dalam Taylor, 2018), bahwa “*political motivation for innovation activity is common to all organisations and these motivations can be difficult to analyse through a rational assessment process*”

Mulgan dan Albury (2003) juga telah mendokumentasikan adanya hambatan yang sering terjadi untuk melakukan inovasi pada sektor publik, yaitu: (a) *delivery pressures and administrative burdens*: yaitu para para manajer pada sektor publik merasa tidak memiliki cukup waktu untuk melakukan inovasi, karena sebagian besar waktu mereka digunakan untuk memberikan pelayanan, sehingga tidak sempat untuk memikirkan hal yang lain; (b) *poor rewards and incentives to innovate*: yaitu kurangnya perhatian pemerintah untuk memberikan insentif untuk staf yang berprestasi menciptakan inovasi, bahkan kadang malah dicibir; (c) *technologies available but constraining culture or organisational arrangements*: organisasi publik memiliki teknologi yang memadai, tetapi sering terkendala dengan adanya budaya dan iklim organisasi yang ada. Selain tentang di atas, ada pengalaman yang dialami oleh sektor publik di Australia, dimana tantangan dan hambatan tersebut meliputi: *Risk aversion; Failure of leadership; Resource constraints; Lack of direction and measurement; Policy conflicts; Hierarchical attitudes; Silo mentality; Legislative limitations, Accountability concerns* (Taylor, 2018).

Dari pengalaman yang terjadi di beberapa negara, tersebut, dapat gambarkan bahwa, sifat dan perilaku birokrasi merupakan hambatan utama (Taylor, 2018; Rogers, Dearing, & Chang, 1991; OECD, 2018). Birokrasi menjadi penghalang terutama terkait dengan perilaku para pejabat dan staf untuk melakukan suatu pembaharuan, karena perilaku pejabat birokrasi yang juga cenderung lamban, karena berusaha untuk mempertahankan suatu kondisi yang telah mapan 'status quo', dengan enggan untuk melakukan perubahan-perubahan atas situasi dan kondisi yang sudah mapan. Salah satu faktor penyebab adalah terlalu amanya proses indoktrinasi kultur birokrasi yang mengarahkan aparat birokrasi untuk selalu melihat ke atas. Birokrasi tidak pernah merasa bertanggung jawab kepada publik, melainkan bertanggung jawab kepada pimpinan atau atasannya.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Presiden Joko Widodo, dalam acara perayaan ulang tahun ke-22 Partai Amanat Nasional (PAN) bahwa "Melakukan reformasi sekarang tidak mudah karena sudah terlalu banyak orang yang menikmati situasi yang enak yang nyaman. Banyak orang yang sudah lama menikmati zona nyaman.

Zona nyaman secara ekonomi, zona nyaman karena status sehingga terusik ketika dilakukan perubahan” (Kompas, 23 Agustus 2020). Kondisi ini menggambarkan bahwa melakukan perubahan dan inovasi dalam sektor publik bukanlah hal yang mudah. Ciri khas birokrasi memang sulit untuk melakukan perubahan. Oleh karena itu, inovasi di sektor publik merupakan hal yang kompleks dan menantang bagi pemerintah. Konsekuensinya, hambatan dan tantangan untuk mengembangkan inovasi pada sektor harus menjadi perhatian bagi pemerintah dan semua pihak yang terkait, termasuk para peneliti dan perguruan tinggi. Ketika sektor privat selalu bergerak dinamis mengembangkan produk supaya lebih diminati oleh pasar, tentunya sektor publik juga harus mampu untuk mengembangkan inovasi terkait dengan produk layanan.

Sifat lain digambarkan oleh Kanter (1984), terkait dengan sifat birokrasi yang terkait dengan inovasi, yaitu: *poor communication; lack of resources; top-down dictates; resistance to change; reinforcing a culture of inferiority such as innovation has to be imported to be worthwhile.*

Disamping itu, para pejabat juga cenderung untuk menghidar dari risiko (*risk aversion*) (Taylor, 2018); Bahkan OECD 2018, secara jelas menggambarkan bahwa :

Innovation runs contrary to the perceived role of bureaucratic organisations. Innovation is new, unknown and risky; by contrast governments have a statutory duty, democratic responsibility and political mandate to deliver public services in consistent and equal ways. Managing these tensions can be complicated for governments, where the risk of innovating appears far greater than the risk of maintaining the status quo. Nor does innovation sit well with the control function of hierarchies which, while they ensure stewardship and accountability over the use of resources, they tend to discourage risk-taking”.

Selanjutnya, perilaku birokrasi juga menjadi kendala dalam inovasi, khususnya di Indonesia. Sifat birokrasi yang selalu menuntut adanya persyaratan-persyaratan formal dan legalitas dalam tindakannya. Ini sesuai dengan karakteristik birokrasi Weberian yang memang sulit untuk diubah. Kultur birokrasi yang lebih menekankan pada persyaratan formal dalam setiap kegiatan menjadi tantangan tersendiri bagi inovasi. Kasus penanganan Covid-19 yang dicanangkan pemerintah dengan mengalokasikan

anggaran yang cukup besar, tetapi dalam implementasinya mengalami kelambanan, merupakan contoh dari hal ini. Keengganan untuk mengambil inisiatif dari para pejabat, menghindari adanya risiko, dan kurangnya koordinasi dalam penanganan Covid-19, menambah keyakinan bahwa perilaku birokrasi merupakan salah satu penghambatnya.

Pada tingkat mikro, juga dapat ditunjukkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Sugiharto dan Hariani yang meneliti inovasi pelayanan kesehatan di Puskesmas di salah satu Wilayah Kecamatan di Kabupaten Banjarnegara (2017). Studinya menggambarkan tentang hambatan inovasi dalam pelayanan kesehatan, yaitu tidak adanya kejelasan struktur birokrasi dalam hal pelayanan kesehatan di tingkat unit. Inovasi yang dilakukan tidak disertai dengan kejelasan struktur birokrasi. Kedua adalah kapasitas sumber daya masih rendah yang ditunjukkan adanya keterbatasan sumber daya yang kompeten di tingkat lokal. Ketiga, rendahnya masih belum terciptanya budaya pelayanan, yaitu bahwa tugas organisasi publik adalah melayani masyarakat dengan ikhlas. Dan yang terakhir adalah masih terbatasnya sumber daya untuk melayani, terutama staf pada tingkat operasional.

Walaupun inovasi dalam sektor publik banyak terkendala, bukan berarti inovasi tidak dapat dilakukan. Perlu ada perubahan cara berpikir dan juga mental dari para pejabat dan birokrat pada sektor publik agar inovasi ini dapat terwujud. Beberapa saran di atas dapat menjadi pegangan bagi organisasi publik ketika berkehendak melakukan inovasi.

F. Kesimpulan

Secara konseptual, walaupun inovasi pada sektor publik sudah mulai dikaji dan dikembangkan untuk sektor publik, tetapi sepertinya belum memiliki kerangka konseptual yang mapan sehingga masih perlu untuk dikembangkan. Kajian-kajian yang ada masih mendasarkan pada praktik-praktik terbaik (*best practices*) yang selama ini diterapkan pada beberapa sektor publik di beberapa negara. Hal ini berkembang tentunya seiring dengan adanya perkembangan dan perubahan paradigma dalam administrasi publik. Paradigma *New Public Management*, yang

secara teoritis banyak mengadopsi praktik pada organisasi privat, menjadi pintu masuk bagi berkembangnya praktik inovasi pada sektor publik. Namun demikian, mengembangkan inovasi pada sektor publik bukanlah hal yang mudah, tidak seperti yang terjadi pada sektor privat. Sektor publik adalah kompleks, dan melingkupi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat sehingga pertanggungjawaban yang harus dikembangkan juga luas.

Selanjutnya, inovasi pada sektor publik khususnya dalam masa pandemi Covid-19 merupakan hal yang tidak dapat dihindari, apalagi dengan adanya tuntutan untuk selalu menjaga jarak secara fisik (*physical distancing*), dalam proses produksi dan proses pemberian pelayanan, antara para stakeholder, pada hampir semua sektor publik. Ini berarti, adanya proses pemaksaan untuk meninggalkan kebiasaan lama dengan menerapkan kebiasaan baru, yang syarat dengan teknologi, terutama teknologi informasi. Pelayanan secara *face-to face* diganti dengan model *face to machine*, yang tentunya juga akan mengubah sistem operasional dan prosedur dalam pelayanan. Namun demikian, proses perubahan menuju ke arah kebiasaan baru tersebut, tidaklah mudah karena banyak tantangan dan hambatan. Dari beberapa hambatan tersebut yang mendesak untuk dilakukan adalah (1) perubahan *mindset* pejabat dan masyarakat; (2) penyediaan infrastruktur dan teknologi; (3) seperangkat kebijakan yang berpihak pada pengembangan inovasi; (4) adanya *sense of crisis* dari birokrasi dan pejabat publik. dan (5) pendekatan kepemimpinan sektor publik yang lebih terbuka dan visioner.

Pekerjaan di atas bukanlah pekerjaan yang mudah. Tetapi karena organisasi sektor publik bersama pemerintah dan negara memiliki tanggung jawab yang besar terhadap keberlanjutan kehidupan warganegara, maka betapapun besar resikonya tetap harus dilaksanakan.

G. Agenda untuk Penelitian ke Depan tentang Inovasi Sektor Publik

Setelah meneliti dan mereview beberapa tulisan terkait inovasi sektor publik, saya dapat menyatakan bahwa penelitian inovasi sektor publik masih belum dapat

dilakukan secara komprehensif seperti di sektor privat. Oleh karena itu, kami menyarankan beberapa hal agar kajian dan penelitian terkait dengan isu ini lebih terfokus. Pertama, konsep inovasi pada sektor publik masih belum memiliki dasar pijakan teoritis yang kuat, karena konsep yang digunakan masih mengadopsi konsep umum yang sebelumnya dikembangkan oleh sektor privat. Oleh karena itu, perlu untuk mengeksplor lebih jauh tentang teori dan konsep inovasi pada sektor publik. Kedua, perlu juga dilakukan penelitian terkait dengan dinamika pengembangan inovasi pada birokrasi, mengingat inovasi dalam praktik memerlukan adanya kreativitas dan kebebasan, mulai dari cara berpikir sampai dengan implementasinya. Sifat birokrasi yang cenderung kaku, tentu akan menyulitkan bagi berlagusngnya inovasi. Sementara dilihat dari praktik yang ada, inovasi pada sektor publik masih terbatas karena ada batasan-batasan yang terkait dengan aturan yang ada. Ketiga, penelitian tentang kebijakan publik yang dinamis dan fleksibel terkait dengan inovasi. Inovasi memerlukan keluwesan, dan tidak bisa ditargetkan menghasilkan sebuah ide baru yang dapat dipaksakan begitu saja. Demikian pula hasil inovasi yang dikembangkan oleh staf juga harus dapat diakomodasi dan diwadahi oleh kebijakan yang ada. Terakhir, perlunya kolaborasi dalam penelitian antara akademisi, praktisi dan juga masyarakat dalam mengembangkan inovasi. Keterpaduan ilmuwan, praktisi dan pengguna akan memberikan hasil yang lebih komprehensif untuk hasil inovasi.

Daftar Pustaka

- Aishwarya, B., & Ramasundaram, G. (2012), "A study on interference of worklife conflict between organisational climate and job satisfaction of women employees in information technology sector", *Asia-Pacific Journal of Management Research and Innovation*, 8 (3), 351 – 360.
- Aji, R.H.S. (2020). Dampak Covid-19 pada pPendidikan di Indonesia: Sekolah, Keterampilan, dan Proses Pembelajaran, SALAM; *Jurnal Sosial & Budaya Syari*; FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Vol. 7 No. 5 (2020), pp. 395-402, DOI: 10.15408/sjsbs.v7i5.15314, 395-402.
- Australian Government. (2010), *Empowering change: Fostering innovation in the Australian Public Service*, Barton ACT.
- Argyris, C. (1982). How learning and reasoning processes affect organizational change. In P. S. Goodman (Ed.), *Change in organizations: New perspectives on theory, research and practice* (pp. 46–86). San Francisco: Jossey-Bass.
- Arsana, I.M.A. (2018) *Peran Akademisi dalam Menghadapi Tantangan Era Revolusi Industri 4.0' Seminar yang diselenggarakan Himpunan Mahasiswa Pascasarjana (HMP) UGM.* <https://ugm.ac.id/id/berita/17203-tantangan-manusia-di-era-revolusi-industri-4-0>
- Altschuler, A. & Zegans, M. (1997). Innovation and public management: Notes from the state house and city hall. In Altchuler, A. and Behn, R. (Eds), *Innovation in American Government*
- Ansell, C., & Torfing, J. (2014). *Public Innovation through Collaboration and Design*. New York, NY: Routledge.
- Bekkers, V.J.J.M., & Tummers, L.G. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration, Article in SSRN Electronic Journal* · January 2015.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2013). *Innovation in the public sector: Linking Capacity and Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

- Bekkers, V.J.J.M., & Homburg, V.M.F. (Ed.). (2005). *The Information Ecology of E-Government: E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. Amsterdam: IOS Press.
- Borins, S. (2001). *The challenge of innovating in government*. Arlington, VA: The Price Water House Coopers Endowment for the Business of Government.
- Bozeman, B. (2007). Public values and public interest: *Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Chen, J., Walker, R.M., & Sawhney, M. (2019). Public service innovation: a typology. *Public Management Review*, DOI:10.1080/14719037.2019.1645874
- Cooke, R. A., & Szumal, J. L. (1993). Measuring normative beliefs and shared behavioral expectations in organisations: The reliability and validity of the organisational culture inventory. *Psychological Reports*, 72(3), 1299–1330. doi:10.2466/pr0.1993.72.3c.1299
- Daft, R. (1982). Bureaucratic versus nonbureaucratic structure and the process of innovation and change' in "Research in the sociology of organizations. S. B. Bacharach (ed.), 129–166. Greenwich, CT: JAI Press.
- Damanpour, F., & Aravind, D. (2012). "Managerial Innovations: Conceptions, Processes and Antecedents." *Management and Organization Review*, 8: 423–454. doi:10.1111/j1740-8784.2011.00233.x.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal* 34: 555–590.
- Databoks. (2020). Bank Dunia proyeksikan pertumbuhan negatif PDB per kapita dunia imbas Covid-19, diakses 12 Agustus 2020 <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2020/08/12/bank-dunia-proyeksikan-pertumbuhan-negatif-pdb-per-kapita-dunia-imb- covid-19>.
- Demircioglu, M.A. (2017). Organizational Innovation, in A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, DOI 10.1007/978-3-319-31816-5_3017-1 January 2016 with 7,556
- Delfgaauw, J., dan R. Dur. (2008). Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector. *The Economic Journal* 118 (525): 171-191

- De Santis, V.S. (1996) Comparing Job Satisfaction Among Public and Private Sector Employee. *American Review of Public Administration*. 1996; 23 (3): 427-450.
- Dopfer, K., & Potts, J. (2008) *The general theory of economic evolution*. Routledge, London.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Research Agenda. *Public Administration* 94: 146–166. doi:10.1111/padm.12209.
- Dixon, N. M. (1994). *The organizational learning cycle: How we can learn collectively*. New York: McGraw-Hill.
- Dwiyanto, A. (2008). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Elder, J., & Fagerberg, J. (2017). Innovation policy: what, why, and how. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 33, Number 1, 2017, pp. 2–23).
- Engelen, A., Schmidt, S., Strenger, L., & Brettel, M. (2014). Top management's transformational leader behaviors and innovation orientation: A cross-cultural perspective in eight countries. *Journal of International Management*, 20(2), 124–136. doi:10.1016/j.intman.2013.04.003
- Finlay, W., Martin, J., Roman, P.M., & Blum, T.C. (1995) Organizational Structure and Job Satisfaction: Do Bureaucratic Organization Produce More Satisfied Employees ?. *Journal of administration and Society*. 1995; 27 (3): 427- 50.
- Fuglsang, L., & Pedersen, J.S. (2011). How common is public sector innovation and how similar is it to private sector innovation? in Bekkers, Victor; Jurian Edelenbos and Bram Steijn, (2011), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*, PALGRAVE MACMILLAN , p.44-60
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R., & Twist, M.V. (2017). Creating public value in global wicked problems. *Public Management Review*, 19 (5): 621–639. doi:10.1080/14719037.2016.1192163
- More, M.H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, no. 1, Supplement 2000 183-204 doi:10.1177/0899764000291S009

- Hammer, M & Champy, J. (1993). *Reengineering The Corporation*, New York, Harper Collins.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review* 73: 821–830. doi:10.1111/puar.2013.73.issue-6.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25: 27–34.
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I., & Røste, R. (2005). *On the differences between public and private sector innovation*, NIFU STEP, Oslo, 2005, See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/309760722>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L.G. (2015), Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, Article in *SSRN Electronic Journal* · January 2015 DOI: 10.2139/ssrn.2638618
- Kahai, S. S., Sosik, J. J., & Avolio, B. J. (2003). Effects of leadership style, anonymity, and rewards on creativity- relevant processes and outcomes in an electronic meeting system context. *The Leadership Quarterly*, 14(4–5), 499–524. doi:10.1016/S1048-9843(03)00049-3
- Kanter, R. M. (1984). *The change masters: Innovation and entrepreneurship in the American corporation*. New York: Simon & Schuster.
- Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan. (2010). Rangkuman statistik kependidikan. <http://statistik.data.kemdikbud.go.id>, akses 12-08-2020
- Kementrian Keuangan. (2020). Realisasi anggaran penanganan Covid-19 dan PEN mulai dimonitor. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/realisasi-anggaran-penanganan-covid-19-dan-pen-mulai-dimonitor/>
- Kompas. (2020). Anggaran Penanganan Covid-19 Membengkak Jadi Rp677,2 Triliun, Ini Rinciannya. <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/04/05010011/anggaran-penanganan-covid-19-membengkak-jadi-rp-677-2-triliun-ini-rinciannya>

- Kompas. (2010). Kemenkeu Tegaskan Anggaran Penanganan Covid-19 Rp 695,2 Triliun. <https://money.kompas.com/read/2020/06/20/100200226/kemenkeu-tegaskan-anggaran-penanganan-covid-19-rp-695-2-triliun>.
- Kompas. (2020). Jokowi setelah reformasi terlalu banyak orang di zona nyaman. <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/23/14322171/jokowi-setelah-reformasi-terlalu-banyak-orang-di-zona-nyaman>
- Kwaku, A. G. (2012). What is Innovation? *African Business* 390: 66-67.
- Madhukar, V. (2017). Organizational climate: A conceptual perspective. *International Journal of Management, IT & Engineering* Vol. 7 Issue 8, 276-293.
- Mogimi, S. & Subramaniam, I.D. (2013). Employees' creative behaviour: The role of organisational climate in Malaysian SMEs. *Industrial Journal of Business and Management*, 8 (5), 1 – 13.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moussa, M., McMurray, A., & Muenjohn, N. (2018). Innovation in public sector organisations, *Cogent Business & Management*, 5:1. <https://doi.org/10.1080/23311975.2018.1475047>
- Mulgary, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the public Sector*, London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Mulgan, G. (2007) Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously, dalam Pott, Jason and Tim Kastele, Public sector innovation research: What's next? Pott Jason and Tim Kastele, *Innovation, management, policy & practice* (2010) **12**: 122–137.
- Mumford, M. D. (2003). Where have we been, where are we going? Taking stock in creativity research". *Creativity Research Journal*. 15 (2–3): 107–120. doi:10.1080/10400419.2003.9651403. S2CID 218546467.
- National Audit Office (NAO). (2009). *Innovation across central government, London: The stationery Office*
- Niluh, P.D.R.H.N. (2018). Inovasi pelayanan: Telaah literatur perbandingan sektor privat dan sektor publik. *Berkala Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, 2 (2018): 46-62.

- OECD. (2017). *Fostering innovation in the public sector*. OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>
- Ombudsman. (2020). Dampak pandemi Covid-19 bagi penyelenggara pelayanan publik. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--dampak-pandemi-covid-19-bagi-penyelenggaraan-pelayanan-publik>
- Önday, Ö. (2016) Organization culture theory: From organizational culture of schein to appreciative inquiry of cooperrider & whitney, *Organizational Behaviour Elixir*: 92: 39002-39008.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). "A New Theory for Public Service Management? toward A (public) Service-dominant Approach." *American Review of Public Administration*, (2013) 43:135–158.doi:10.1177/0275074012466935.
- Osborne, S. P. (1998). Naming the beast: Defining and classifying service innovations in social policy. *Human Relations*, 51(9), 1133–1155. doi:10.1177/001872679805100902
- Palmer, J. W. (2005). *Innovative Behavior of Frontline Employees in the Public Sector*. Unpublished doctoral dissertation. University of Cincinnati, Ohio, United States.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis -New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edn. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13 (5): 641-658.
- Pott, J., & Kastele, T. (2010) Public sector innovation research: What's next?, *Innovation, management, policy & practice* (2010) **12**: 122–137.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 4, 652-667.
- Rogers, E. M., Dearing, J. W., & Chang, S. (1991). AIDS in the 1980s: The agenda-setting process of a public issue. *Journalism Monographs*, 126(April), 1–47.
- Schumpeter, J.A. (1934). *The theory of economic development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Schneider, B. (2000). The psychological life of organisations. In N. Ashkanasy, C. P. M. Wilderon, & M. F. Peterson (Eds), *Handbook of organisational culture and climate*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Searle, R.H., & Ball, K. (2003). Supporting innovation through HR Policy: Evidence from the UK. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=416129>
- Stanwick, P. A., & Stanwick, S. D. (2003). CEO and ethical reputation: Visionary or necessary? *Management Decisions*, 41(10), 1050–1057. doi:10.1108/00251740310509571
- Sternberg, R.J. (2011). “Creativity”. *Cognitive Psychology* (6 ed.). *Cengage Learning*. p. 479. ISBN 978-1-133-38701-5.
- Sugianto, C. (2018) ‘Peran Akademisi dalam Menghadapi Tantangan Era Revolusi Industri 4.0’, *Seminar yang diselenggarakan Himpunan Mahasiswa Pascasarjana (HMP) UGM*,. <https://ugm.ac.id/id/berita/17203-tantangan-manusia-di-era-revolusi-industri-4-0>
- Sugiharto, I.N., & Hariani, D. (2017). Inovasi Pelayanan Kesehatan (Proses Inovasi jempuk Bola di Puskesmas II Punggelan Kabupaten Banjarnegara, *Journal Of Public Policy And Management Review*, Volume 6, Nomer 3, 154-169,
- Surat Edaran (SE) PANRB Nomor 46 Tahun 2020 ‘tentang Pembatasan Kegiatan Keluar Daerah dan/atau Kegiatan Mudik dan/atau Cuti bagi Aparatur Sipil Negara Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19
- Suwarno, Y. (2008). *Inovasi di Sektor Publik*. Jakarta: STIA-LAN Press.
- Taylor, S.P. (2018). Innovation in the Public sector: dimension, Process, Barrier and developing A Fosterring Framework, *International Journal of Research Science & Management*, (2018) 5(1): DOI: 10.5281/zenodo.1156261
- Torugsa, N., & Arundel, A.(2015). “The Nature and Incidence of Workgroup Innovation It the Australian Public Sector: Evidence from the Australian 2001 State of the Service Survey.” *Australian Journal of Public Administration* (2015) 75: 202–221
- Trevino, L. K., & Nelson, K. A. (2014). *Managing business ethics* (6th ed.). Hoboken: Wiley.

- Tushman, M.L., & Nadler, D.A. (1986) 'Organizing for innovation'. *California Management Review*, (1986) 28: 74–92.
- UNDESA. (2011). *The Critical Role of Innovative Public Administration in Achieving the Millennium Development Goals*. New York: UNDESA
- United Nations ST/ESA/PAD/SER.E/64, (2005) Compendium of Best Practices: Winners of the United Nations Public Service Awards (2003 to 2005, United Nations ST/ESA/PAD/SER.E/64 , Division for Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs*
- Van de Ven, A. H. (1986). "Central Problems in the Management of Innovation." *Management Science*, (1986) 32: 590–607
- Von Treuer, K. (2006). *The relationship between leadership, organisational climate and workplace innovation*. Melbourne, Australia: Swinburne University of Technology.
- Watkins, K., & Marsick, V. (1993). *Sculpting the learning organization: Lessons in the art and science of systemic change*. San Francisco: Jossey-Bass .
- White, S. (2020). Supporting innovation in an age of disruption Why governments need to focus on entrepreneurs, not industry <https://www.policyforum.net/supporting-innovation-age-disruption/>, 17 September 2020.
- Windrum, P. (2008), 'Innovation and entrepreneurship in public services', in Windrum P and Koch P (eds), *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 3–20
- Yang, K. (2016). "Creating Public Value and Institutional Innovations across Boundaries: An Integrative Process of Participation, Legitimation, and Implementation." *Public Administration Review* (2016) 76: 873–885 .
- Yunungsih, T. (2019), *Kajian Birokrasi*, Departemen Administrasi Publik Press FISIP-UDIP, Semarang.
- Zaltman, G., R. Duncan, and J. Holbek (1973) *Innovations And Organizations*. New York: Wiley.

BAB V

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP DALAM KAJIAN ADMINISTRASI PUBLIK

Perkembangan Konsep, Penerapan, dan Penelitian *Public Private Partnership* pada Sektor Publik

Denok Kurniasih

Abstrak. Pada bagian ini dibahas tentang perkembangan konsep, penerapan, dan penelitian tentang *Public Private Partnership*. Kajian tentang *Public Private Partnership* merupakan subfokus administrasi publik khususnya manajemen publik. *Public Privat Partnership* menjadi instrumen penting bagi sektor publik untuk membiayai dan mengelola infrastruktur dan layanan publik yang sangat dibutuhkan selama beberapa dekade terakhir. Kerjasama pemerintah dengan badan usaha atau swasta yang dalam konsep lain di sebut *Public-Private Partnership* merupakan terobosan penting yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mengatasi berbagai kendala keterbatasan. Kemunculan konsep ini menjadi cara untuk meminimalisir kegagalan program-program pemerintah akibat keterbatasan anggaran, sumber daya, dan teknologi. Kerjasama pemerintah dengan badan usaha atau swasta merupakan sebuah wujud kerjasama yang didasari perjanjian khususnya dalam jangka panjang dalam rangka melaksanakan program atau rencana yang telah disusun oleh pemerintah. Implementasi konsep *Publik Private Partnership* di Indonesia muncul seiring dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2015 tentang *Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*. Pemerintah menyadari bahwa tidak semua program dan kegiatan yang direncanakan dapat dilaksanakan sendiri tanpa bantuan pihak lain. Inisiasi untuk melakukan kerjasama tidak saja dilakukan oleh pemerintah namun juga dapat dimunculkan oleh pihak badan usaha atau swasta. Dengan keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia serta teknologi tentu kerjasama ini menjadi cara yang tepat untuk menciptakan win-win solution bagi kedua belah pihak. *Publik Private Partnership* selain dapat membantu pemerintah dalam melaksanakan program dan kegiatannya, hal ini juga dapat meningkatkan peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pembangunan serta memberikan nilai tambah bagi pihak-pihak yang dilibatkan dalam kerangka keadilan sosial. Perkembangan fenomena

penerapan Public Private Partnership harus dijadikan tantangan sekaligus peluang bagi peneliti dan akademisi di bidang administrasi publik untuk menganalisis lebih dalam berbagai masalah dan solusi bagi berkembangnya konsep kemitraan dalam lingkup kajian administrasi publik.

Kata Kunci: *public private partnership, penelitian, publicness, manajemen publik*

A. Pendahuluan

Kajian administrasi publik harus dipahami secara luas untuk dapat menjelaskan perkembangan dunia saat ini. Harus disadari bahwa fenomena yang biasanya hanya dianalisis secara tradisional, periferi, dan kaku, dalam beberapa tahun terakhir telah mengalami kekaburan batasan (*borderless*). Dalam mempelajari atau meneliti kajian administrasi publik, peneliti dan mahasiswa dihadapkan pada berbagai sub bidang kajian yang semakin semakin luas dan menyangkut berbagai bidang kajian lain. Hal tersebut terjadi seiring dengan munculnya berbagai fenomena tanpa batas yang pada akhirnya menyamarkan batasan kajian administrasi publik. Realitas kontemporer saat ini menggambarkan bahwa monopoli atau dominasi pemerintah atau negara dalam aktivitas organisasi pemerintah lambat laun mulai tergantikan dengan kemunculan lembaga-lembaga non pemerintah yang berkiprah di urusan-urusan publik. Oleh sebab itu obyek penelitian bidang administrasi publik semakin mengalami perkembangan, salah satunya adalah terkait dengan meningkatkan peran badan usaha atau swasta dalam pelaksanaan program-program pemerintah (Liang, M. et al, 2019).

Melemahnya dominasi pemerintah pada aspek tertentu serta berkembangnya makna hubungan pemerintah dan badan usaha atau swasta semakin terlihat nyata manakala muncul 3 fenomena kunci berikut ini: *pertama*, adalah munculnya lembaga-lembaga mixed yaitu organisasi yang memiliki karakteristik campuran antara organisasi pemerintah dan non-pemerintah yang berpengaruh dalam proses kebijakan publik. *Kedua*, mekanisme pasar semakin banyak dilakukan dalam regulasi dan pengalokasian sumber daya. *Ketiga*, munculnya banyak kerjasama lintas batas yang merupakan respons keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan. Pada

akhirnya akan muncul berbagai fenomena regulasi yang bersifat global untuk tujuan yang lebih luas (Koppell, 2010). Sejalan dengan hal tersebut fakta bahwa governansi publik dalam perjalanan paradigma administrasi publik semakin menemukan jalannya. Pemerintah tidak bisa lagi dominan dalam pengambilan kebijakan ataupun pelaksanaan program dan kegiatannya.

Dalam menganalisis persoalan publik, sekarang tidak lagi bisa dilakukan secara kaku memisahkan menjadi masalah privat dan publik. Saat ini sulit memisahkan antara masalah publik dan masalah privat. Sebagai contoh, apakah masalah polusi udara itu murni masalah privat ataukah justru polusi itu merupakan masalah publik?. Polusi udara merupakan masalah lingkungan yang penyebabnya bisa jadi karena kepentingan ekonomi suatu pribadi atau kelompok bisnis. Bisa juga polusi udara terjadi karena lonjakan jumlah kendaraan bermotor dengan kandungan emisi yang melebihi ambang batas. Maka persoalan polusi udara bisa diteliti dari aspek kepublikan dan bisa juga dikaji dari analisis persoalan privat. Contoh tersebut menunjukkan bahwa saat ini semakin banyak masalah-masalah privat yang berkembang menjadi masalah publik. Pada awalnya suatu masalah berada di ranah privat, tetapi karena dampaknya yang meluas maka persoalan tersebut menjadi persoalan publik. Oleh sebab itulah kajian administrasi publik seiring dengan berkembangnya makna kepublikan itu sendiri.

Tulisan ini bertujuan memberikan alternatif kajian administrasi publik dari sisi yang lebih terbuka dan mengikuti perkembangan fenomena kepublikan (*publicness*). Penelitian dalam lingkup administrasi publik tidak lagi hanya terbatas pada kajian-kajian struktural seputar negara atau pemerintah. Salah satu alternatif kajian administrasi publik yang menarik untuk diteliti adalah berkaitan dengan kemitraan antara pemerintah dan badan usaha atau swasta dalam pelaksanaan kegiatan pelayanan publik dan pembangunan. Para ilmuwan, akademisi, dan mahasiswa program studi administrasi publik harus lebih meluaskan cakupan atau ranah penelitian pada bidang-bidang kajian di luar aktivitas rutin pemerintah. Kajian kemitraan pemerintah dan badan usaha atau swasta menjadi salah satu hal menarik yang dapat dijadikan obyek penelitian saat ini (C.Cui, et.al, 2018).

Public Private Partnership menjadi instrumen penting bagi sektor publik untuk membiayai dan mengelola infrastruktur dan layanan yang sangat dibutuhkan selama beberapa dekade terakhir (Shcomaker, 2020). Kemunculan awal konsep *Public Private Partnership* di tahun 1990 an ini membawa angin segar bagi efisiensi pelaksanaan program-program pemerintah. Fenomena kemitraan pemerintah dan badan usaha atau swasta yang dalam istilah ini disebut sebagai *Public Private Partnership* merupakan suatu bentuk kerjasama antara pemerintah dengan badan usaha atau swasta dengan karakteristik kerjasama jangka panjang untuk menghasilkan sebuah produk dan jasa yang saling memberikan keuntungan termasuk menanggung risiko dan biayanya. *Public Private Partnership* banyak diterapkan pada proyek-proyek pemerintah di bidang infrastruktur seperti pengembangan jalan tol, kawasan industri, atau pemanfaatan lahan pemerintah untuk sektor bisnis (Hurk, 2018; C.Cui, et.al, 2018; Melville, 2017).

Selama ini banyak proyek-proyek pemerintah yang mengalami keterlambatan waktu pengerjaan karena alasan pendanaan, khususnya pada proyek infrastruktur (Flybjerg 2007; Cantarelli 2011). Proyek pemerintah sangat mengandalkan dana dari pemerintah dan juga sumber daya manusia dari pemerintah. Oleh sebab itu seringkali proyek-proyek infrastruktur gagal dilaksanakan karena mekanisme pembiayaan yang rumit dan memakan waktu. Melalui kerjasama dengan badan usaha atau swasta maka hal tersebut dapat lebih dieliminasi. Pemerintah dapat melakukan sharing sumber daya dan juga risiko dengan badan usaha atau swasta. Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa *Public Private Partnership* akan dapat merealisasikan proyek yang lebih inovatif dengan lebih efisien daripada bentuk pengadaan tradisional (Ghobadian et al. 2004; Hodge, et.al, 2010). Jadi kata kunci dalam implementasi *Public Private partnership* adalah efisiensi dan keberlanjutan sebagai jantungnya teori ini.

Peningkatan keterlibatan swasta dalam pembangunan ekonomi serta keinginan untuk mengurangi dominasi peran pemerintah dalam mengatasi masalah publik menjadi alasan utama mendorong berkembangnya konsep *Public Private Partnership* (Ismail & Haris, 2014). Konsep *Public Private Partnership* (PPP) memang sering

menimbulkan kontroversi, namun partisipasi pihak swasta terkadang justru menjadi penolong dalam penambangan suatu bisnis (Ke, et.al, 2009). Misalnya objek wisata yang dikelola oleh pemerintah, yang perkembangannya sebagian besar jauh tertinggal dari yang dikelola swasta. Begitu pula dengan pelaku usaha di sektor jasa keuangan, banyak BPR yang berkembang karena didukung oleh bank swasta. Untuk itu keberadaan swasta harus dimaknai sebagai sistem kontingensi (Warsen, et.al, 2018). Artinya pelaksanaan *Public Private Partnership* akan sangat tergantung pada situasi dimana usaha berkembang dan kesesuaian jenis usaha yang akan dikembangkan (Bjärstig & Sandström, 2017).

B. Kerangka Dasar Teori

Administrasi Publik dan Public Private Partnership

Sebelum membahas secara lebih detail tentang *Public Private Partnership*, perlu dipahami terlebih dahulu keterkaitan konsep *Public Private Partnership* dengan kajian administrasi publik. Secara garis besar fokus utama kajian administrasi publik meliputi 2 hal penting, yaitu kebijakan publik dan manajemen publik. Kebijakan publik menggabungkan pengetahuan teknis dengan realitas sosial dan politik yang kompleks tetapi tetap jelas bahwa kebijakan publik dibuat untuk menghadapi masalah dimana Kebijakan publik dapat berupa undang-undang atau peraturan sejenis (Fischer & Miller, 2007). Sedangkan manajemen publik banyak diartikan sebagai upaya organisasi publik untuk mengimpor proses manajemen dan perilaku sektor privat (Boyne, 2002). Manajemen publik juga dikaitkan dengan upaya menggerakkan sumber daya untuk melaksanakan apa yang sudah diputuskan oleh kebijakan publik (Keban, 2008).

Perkembangan administrasi publik saat ini salah satunya banyak membahas tentang manajemen publik sebagai bagian dari kajian administrasi publik kontemporer. Kemunculan manajemen publik diawali dengan kritik terhadap kegagalan birokrasi dalam melaksanakan berbagai urusan publik. Pemerintah dianggap sangat dominan dalam menyediakan pelayanan publik, sehingga pelayanan yang dihasilkan tidak

memiliki daya saing. Berdasarkan kritik yang diberikan kepada sektor publik, selanjutnya mulai berkembang manajemen publik dengan bentuk yang lebih fleksibel dengan mekanisme pasar (Hughes, 2004). Pada periode awal kemunculan ilmu administrasi publik, pemikiran terhadap organisasi pemerintah sebenarnya telah disarankan oleh Woodrow Wilson (Shafritz & Hyde, 1997) untuk menjadi lebih bersifat bisnis. Dengan berkembangnya manajemen publik, pemerintah diharapkan dapat menerapkan prinsip-prinsip manajemen, seperti efisiensi dalam penggunaan sumber daya, efektivitas, orientasi pada pelanggan, ketergantungan pada kekuatan pasar, dan memiliki kepekaan yang lebih besar terhadap kebutuhan masyarakat.

Manajemen publik selanjutnya mengalami perkembangan pemikiran sehingga memunculkan paradigma baru dalam administrasi publik yang banyak dikenal sebagai New Public Management (NPM). Berbeda dengan paradigma sebelumnya yaitu *Old Public Administration* yang fokus pada penyediaan pelayanan publik melalui organisasi pemerintah, maka fokus manajemen publik baru diarahkan pada pencapaian kinerja organisasi yang memenuhi nilai efisiensi dan efektivitas. Memang masih banyak perdebatan tentang manajemen publik baru sebagai paradigma baru administrasi publik, namun fenomena adopsi sektor privat ke dalam sektor publik telah banyak dilakukan pada pertengahan tahun 1990 an, termasuk kerjasama dengan sektor swasta atau badan usaha.

Pemikiran tersebut diperkuat dengan kemunculan *reinventing government* yang menghendaki sebuah pemerintahan yang berjalan seperti organisasi swasta (Osborn & Gaebler, 1992). Pelibatan peran swasta atau badan usaha di sektor publik bahkan digambarkan sebagai wujud baru dari *governance*. Pandangan bahwa birokrasi telah mengalami kegagalan dalam menjalankan urusan publik menyebabkan dorongan terhadap pelibatan sektor swasta dalam urusan-urusan publik. Terkait dengan hal ini, maka implementasi *Public Private Partnership* merupakan bagian dari upaya melibatkan sektor swasta atau badan usaha untuk meningkatkan efisiensi dan responsibilitas pemerintah terhadap masyarakat. Maka jelas bahwa penelitian tentang *Public Private Partnership* merupakan bagian yang sangat relevan dengan kajian administrasi publik.

Administrasi publik tradisional yang berkembang sekitar abad ke 20 telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Pendekatan tradisional yang banyak didominasi oleh kekuasaan negara atau pemerintah kemudian berubah ke bentuk manajemen publik yang lebih banyak mengakomodasi kepentingan pasar. Birokrasi dianggap gagal dalam melaksanakan tugasnya sehingga peran swasta atau badan usaha mendapatkan peluang untuk ikut berperan dalam menyediakan pelayanan publik. Artinya telah terjadi perubahan pola hubungan antara pemerintah dan warga negara yang selanjutnya membangun paradigma baru dalam administrasi publik (Hughes, 2004). Pola hubungan antara pemerintah dengan swasta serta masyarakat inilah yang disebut sebagai paradigma *governance*.

Governance dalam hal ini merupakan konsep yang luas yang mewakili keseluruhan kualitas hubungan antara warga negara (swasta dan masyarakat umum) dan pemerintah yang memuat nilai-nilai responsivitas, efisiensi, kejujuran dan keadilan (Ferranti, et.al, 2009). Pada era *government*, pemerintah memainkan peranan penting dalam mengendalikan masyarakat. Sedang dalam paradigma *governance* banyak kelompok dan kepentingan yang terlibat secara langsung dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik (Nelissen, 2002; Chhotray & Stoker, 2009). Konsep *governance* memperhitungkan seluruh aktor dan area kebijakan yang berada di luar “eksekutif inti” yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (Richard & Smith, 2002). Konsep *governance* selanjutnya mengisi perkembangan fenomena administrasi publik yang tidak lagi didominasi oleh pemerintah sehingga oleh Koppell (2010) disebut sebagai *governmentless*.

Kemunculan konsep *Public Private Partnership* sebenarnya sudah terjadi sejak 40 an tahun yang lalu dan mengalami perkembangan pada tahun 1990an. Pembahasan tentang *Public Privat Partnership* sejak awal banyak dilakukan di ranah ilmu ekonomi dan manajemen. Pada ranah ilmu ekonomi, *Public Private Partnership* telah banyak dibahas tentang bagaimana menyusun kontrak perjanjian kerjasama, menghitung pembagian keuntungan, bagaimana mengoperasikan proyek yang dikerjasamakan, serta bagaimana merancang tender proyek (Spielman et.al, 2010; Ross dan Yan, 2015). Tantangan ke depan bagi ilmuwan dan akademisi serta

mahasiswa administrasi publik adalah meneliti fenomena penerapan *Public Private Partnership* dalam kacamata teori administrasi publik.

Seiring dengan berkembangnya lokus dan fokus kajian disiplin administrasi publik, isu tentang *Public Private Partnership* mulai diteliti oleh para peneliti di bidang administrasi publik (Koppell, 2010; Kolesnikov et.al, 2018; Wang, et.al, 2018). Namun demikian belum banyak kajian tentang *Public Privat Partnership* yang secara spesifik membahas dengan menggunakan teori dan konsep administrasi publik. Secara umum kajian terhadap *Public Private Partnership* banyak menggunakan latar belakang teori ekonomi, misalnya terkait teori biaya dan transaksi. Selain itu *Public Private Partnership* juga telah mulai dianalisis dalam perspektif manajemen publik dan kebijakan publik, misalnya terkait jejaring *stakeholders*, *public choice*, teori-teori pemerintahan, mekanisme penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik. Ranah kajian lainnya dalam menggunakan perspektif manajemen organisasi, misalnya teori *stakeholders*, efisiensi, dan kelembagaan (Wang et.al, 2018).

Public dan Publicness

Dalam ranah administrasi publik, tidak pernah ada definisi yang jelas dari "publicness". Tampaknya ada semacam krisis identitas mengenai perkembangan makna *publicness*, hal ini disebabkan kurangnya kerangka konseptual yang konsisten. Dalam sebuah penelitian, dikatakan bahwa ketidakjelasan makna *publicness* atau kepublikan kini semakin mempengaruhi tidak hanya teori administrasi publik tetapi juga ranah praktik administrasi publik (Pesch, 2008). Ketidakjelasan makna kepublikan ini pada akhirnya membuat para ahli menyusun analogi dari berbagai pendekatan seperti ekonomi, politik, generik, dan lain sebagainya.

Mengapa kita perlu memahami makna publik dan *publicness*? Dalam administrasi publik, lokus dan fokus kajiannya berjalan seiring dengan berkembangnya makna publik itu sendiri. Memahami penerapan konsep *Public Private Partnership* tidak akan terlepas dari pemaknaan apa itu publik dan apa itu privat. Oleh sebab itu kita harus memahami terlebih dahulu apa itu publik dan apa itu privat.

Mendiskusikan tentang makna kepublikan akan banyak dipertentangkan dengan privatisasi. Hal tersebut dilakukan untuk memudahkan analogi publik yang dilawankan dengan kata privat (Pesch, 2008) dan analogi itu juga memudahkan kita untuk memahami realitas sosial yang terjadi di sekeliling kita. Konsep publik dan privat mengatur tanggung jawab kita, kepemilikan kita, kebebasan dan kendala kita, bahkan rahasia kita. Beberapa obyek digunakan untuk membedakan publik dan privat, seperti polusi udara, infrastruktur, dan pelayanan publik. Oleh sebab itu ruang lingkup publik dan privat menjadi sangat luas. Pertama, 'privasi' umumnya berkaitan dengan sesuatu yang individual atau tersembunyi, sedangkan 'publisitas' biasanya berkaitan dengan sesuatu yang kolektif atau terbuka (Weintraub, 1997).

Bovaird dan Loffer (2009) menjelaskan tentang makna publik sebagai sekelompok orang atau kelompok masyarakat dimana kelompok tersebut mendiami suatu domain publik. Dengan demikian dapat ditunjukkan bahwa publik merupakan konsep yang berkaitan dengan proses politik dimana publik menjadi bagian di dalamnya yang mampu melakukan dialog dalam menghasilkan keputusan-keputusan politik untuk menyelesaikan masalah masyarakat. Pada pertengahan tahun 2010 an, pola *publicness* mengalami banyak perubahan dari yang tadi nya sangat berlawanan dengan privat menjadi semakin tidak jelas atau samar-samar. Pada sektor perbankan misalnya yang dianggap sebagai sektor privat, pada akhirnya berkembang menjadi masalah publik karena meningkatnya kontrol politik dan faktor eksternal lainnya. Artinya makna kepublikan juga berjalan seiring dengan tingkat kendali politik pada suatu negara. Semakin besar kendali politik suatu negara maka semakin menjadi sektor publik.

Makna kepublikan juga dikaitkan dengan dampak suatu masalah yang terjadi di masyarakat. Sampai sejauh mana dampak masalah yang ditimbulkan merupakan indikator yang dapat membedakan publik dan privat. Masalah publik merupakan masalah yang memiliki dampak terhadap kepentingan seluruh masyarakat secara luas. Masalah politik akan mempengaruhi banyak aspek sosial kemasyarakatan, sehingga layak menjadi perhatian pemerintah. Sementara itu, masalah privat memiliki kecenderungan berdampak pada internal pribadi seseorang. Masalah privat tidak akan mengganggu kepentingan orang banyak sehingga tidak perlu diatur

oleh pemerintah. Contohnya adalah masalah rumahtangga, cara beribadah, dan sebagainya. Namun demikian, masalah privat bisa berkembang menjadi masalah publik manakala suatu masalah privat kemudian memberikan dampak terhadap masyarakat luas. Kondisi tersebut kemudian menyebabkan pemerintah harus memberikan perhatian untuk menangani masalah tersebut. Sehingga pada akhirnya masalah privat juga bisa menjadi masalah publik. Contohnya, Covid-19 yang awalnya adalah masalah pribadi sebagai penyakit yang dialami satu orang, namun karena kemudian penyakit tersebut menyebar sangat luas dan cepat dan berdampak pada banyak aspek, maka hal ini menjadi masalah publik.

Sebuah penelitian telah menunjukkan bahwa makna kepublikan telah didefinisikan dengan sangat beragam oleh 24 perguruan tinggi di Thailand (Charnnarong, 2018). Sebagian besar dari responden yang diteliti menyatakan bahwa makna publik adalah masalah yang dihadapi oleh masyarakat atau publik itu sendiri. Beberapa definisi publik dirangkum sebagai berikut ini.

Definisi 'Public' secara umum
1. Masalah publik
2. Sesuatu yang menjadi perhatian banyak orang
3. hak istimewa untuk menggunakan sesuatu secara bersama-sama
4. Bagian dari masyarakat
5. Peluang untuk mendapatkan kesamaan (equality)
6. Masyarakat atau warga negara
7. Aktivitas bersama
8. Partisipasi publik
9. Kebijakan publik
10. Pelayanan Publik

Sumber: Charnnarong, 2018.

Persamaan dan perbedaan antara sektor publik dan swasta sering terjadi menjadi perdebatan dalam literatur tentang administrasi publik, politik, dan ekonomi. Menjelaskan makna publik dan privat dapat pula dilakukan dengan membedakan kepemilikannya. Perbedaan konvensional utama antara organisasi publik dan swasta adalah kepemilikan mereka. Organisasi privat atau perusahaan swasta biasanya dimiliki oleh pengusaha atau pemegang saham, sedangkan organisasi publik dimiliki secara kolektif oleh anggota komunitas politik. Sementara itu perbedaan secara kontras lainnya juga ditunjukkan dari faktor pendanaan. Organisasi privat atau swasta biasanya didanai secara pribadi sehingga menjadi milik pribadi atau perseorangan atau kelompok. Tidak seperti mitra swasta yang didanai dari pribadi atau pembayaran dari pelanggan, lembaga publik didanai sebagian besar melalui perpajakan.

Organisasi sektor publik dikendalikan terutama oleh kekuatan politik, bukan kekuatan pasar sebagaimana terjadi di organisasi privat atau swasta. Pada organisasi publik banyak dipaksakan atau dikendalikan oleh sistem politik daripada sistem ekonomi. Namun demikian menurut Bozeman (1987), tidak ada organisasi yang sepenuhnya publik atau privat. Sebaliknya organisasi swasta dan organisasi publik dapat dipengaruhi oleh variabel kepublikan itu sendiri. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Andrews et.al (2011) menjelaskan bahwa variabel *publicness* telah memberikan pengaruh terhadap kinerja suatu organisasi. Variabel *publicness* yang diturunkan menjadi dimensi kepemilikan, pendanaan, dan kontrol memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan kinerja organisasi publik. Oleh sebab itu kemitraan antara pemerintah dan swasta dalam konsep *Public Private Partnership* merupakan isu penting untuk diteliti karena penerapan konsep *Public Private Partnership* ini juga berkaitan dengan dimensi kepemilikan, pendanaan, dan juga kontrol politik suatu pemerintahan.

Meluasnya makna kepublikan menyebabkan semakin berkembangnya kajian administrasi publik. Penelitian dalam lingkup administrasi publik juga semakin meluas dari yang tadinya hanya berkutat pada masalah negara atau pemerintah menjadi ke persoalan-persoalan kerjasama atau kolaborasi antara pemerintah dengan

berbagai sektor lainnya. Penelitian terkait kerjasama atau kemitraan pemerintah dengan sektor swasta atau badan usaha memiliki nilai strategis yang menarik untuk dikembangkan. Apalagi dengan kejadian Pandemi Covid-19, isu *Public Private Partnership* menjadi semakin penting untuk dikaji. Masalah dampak Pandemi Covid-19 ini bukan lagi berada di ranah pemerintah saja tetapi juga sektor swasta atau badan usaha. Pemerintah telah melibatkan sektor swasta atau badan usaha dalam menyelesaikan masalah ekonomi, pendidikan, pariwisata, dan kesehatan akibat Covid-19. Oleh sebab itu penelitian *Public Private Partnership* di era new normal ini dapat menjadi alternatif isu yang menarik untuk dikaji khususnya berkaitan dengan pelaksanaan program-program kerjasama pemerintah dengan sektor swasta atau badan usaha dalam menangani dampak pandemi Covid-19.

Organisasi Publik versus Organisasi Privat

Untuk memahami mengapa organisasi publik perlu bekerjasama dengan organisasi privat, maka perlu dijelaskan terlebih dahulu karakteristik organisasi publik dan organisasi privat. Kedua jenis organisasi ini tentu memiliki karakteristik yang berbeda, terutama jika dilihat dari orientasi atau tujuannya. Dengan dua karakteristik yang berbeda, maka hubungan kemitraan antara organisasi publik dan privat menjadi menarik untuk diteliti. Dosen dan mahasiswa dapat meneliti model kemitraan yang dijalankan oleh pemerintah dengan sektor privat atau badan usaha dengan melihat perbedaan karakteristik keduanya. Oleh sebab itu memahami perbedaan antara organisasi publik dan organisasi privat menjadi penting untuk dilakukan.

Dalam konteks administrasi publik, dimensi organisasi berkenaan dengan siapa atau kelompok mana yang harus mengimplementasikan atau mengerjakan apa yg telah diputuskan. Organisasi secara umum banyak didefinisikan sebuah kelompok orang atau masyarakat yang memiliki tujuan bersama yang ingin dicapai. Menurut Stanford (2005) organisasi tidak hanya terdiri dari struktur organisasi, tetapi juga proses yang ditentukan oleh sumber daya manusia yang ada di dalamnya. Dengan demikian organisasi akan terdiri dari struktur, proses, dan sumber daya manusia.

Pada perkembangan teori organisasi, perdebatan mengenai organisasi publik dan organisasi privat terus menjadi perhatian para ahli. Kesamaan dan perbedaan antara organisasi publik dan organisasi swasta telah sering diperdebatkan di literatur tentang administrasi publik, politik dan ekonomi (Boyne, 2002). Belum ada pemahaman secara konklusif yang disepakati bersama terkait dengan persamaan dan perbedaan antara organisasi publik dan organisasi privat. Di satu sisi organisasi publik dan organisasi swasta dianggap memiliki perbedaan dalam beberapa hal yang jelas (Rainey, 2009). Pada saat bersamaan, beberapa ahli memegang pendapat bahwa setiap organisasi, baik publik atau pribadi tidak memiliki perbedaan (Boyne, 2002).

Meskipun demikian, sebagian besar hasil penelitian menunjukkan bahwa terbanyak banyak perbedaan daripada persamaan antara organisasi publik dan organisasi privat (Rahman Khan, A & Khandaker, 2016). Persamaan dan perbedaan antara organisasi publik dan privat disimpulkan dapat dianalisis berdasarkan konsep dasar organisasi. Beberapa elemen yang dijadikan dasar untuk menganalisis perbedaan atau persamaan keduanya antara lain berkenaan dengan tujuan, barang dan jasa, sumber daya, kepemilikan, struktur dan desain organisasi, kepemimpinan dan manajemen, pengambilan keputusan dan budaya organisasi. Secara umum elemen dasar organisasi berkenaan dengan hal-hal tersebut sehingga dapat diketahui persamaan dan perbedaan operasionalisasinya.

Dalam pandangan Mead & Warren (2016), organisasi publik dan privat memiliki beberapa perbedaan di antaranya berkaitan dengan kepemilikan, orientasi, otoritas, dan kedudukan dalam perundangan. Tabel berikut menunjukkan perbedaan antara sektor privat dan sektor publik.

Tabel 1. Perbedaan Sektor Publik dan Privat

Publik	Privat
Dewan, departemen, otoritas	Organisasi bisa bersifat profit oriented atau nirlaba
Manajer bekerja untuk kepentingan publik	Manajer bekerja untuk kepentingan yang lebih terbatas
Bertanggung jawab melalui pemilihan umum (langsung atau tidak langsung)	Bertanggungjawab melalui pasar (market)
Coersive (bersifat paksaan)	Voluntary (sukarela)
Pembiayaan dari pajak	Didanai melalui penjualan barang dan jasa, sumbangan, dan kinerja kontrak
Membuat perundangan/peraturan	Mengikuti/mematuhi perundangan/peraturan
Dapat dibubarkan sesuka hati oleh para pemilih / warga negara	Hanya dapat dihapus oleh pengelola/manajer
Dimiliki oleh warga negara/masyarakat	Dimiliki oleh individu
Mencerminkan nilai-nilai mayoritas	Alat pelibatan masyarakat, advokasi, dan wujud ekspresi individu.

Sumber: *Mead & Warren, 2016*

Semakin berkembangnya permasalahan yang dihadapi oleh organisasi publik - seperti pemerintah - mendorong keterlibatan sektor privat dalam upaya meningkatkan kinerja organisasi publik. Bahkan berkembangnya organisasi-organisasi yang semi profit, quasi publik atau quasi privat juga menunjukkan bahwa organisasi publik sudah tidak lagi mendominasi. Selain itu, beberapa tahun belakangan ini telah terjadi peningkatan riset-riset tentang kolaborasi atau kemitraan antara organisasi sektor publik dan privat (Mead & Warren, 2016).

Namun demikian, salah satu hasil penelitian menjelaskan bahwa keputusan untuk mengembangkan proyek melalui kolaborasi atau kemitraan dan kerjasama ini memang sangat kompleks. Tidak semua organisasi publik mampu menjalin kemitraan dengan sektor privat atau badan usaha (McGuire & Silvia 2010). Beberapa faktor yang mempengaruhi keputusan untuk bermitra atau berkolaborasi dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dimana organisasi itu berkembang, karakteristik internal organisasinya, dan bagaimana para pengambil kebijakan merespon kebutuhan akan kemitraan ini. Jadi intinya responsivitas organisasi publik dalam menjalankan kemitraan itu dipengaruhi oleh 3 aktor, yaitu publik/warga negara, birokrasi, dan pengambil kebijakan (Krueathep, et.al, 2010).

Perdebatan tentang pentingnya kolaborasi ataupun kemitraan yang dibangun oleh organisasi publik dan privat memang masih terus berkembang. Ada kelompok yang mendukung bahwa kolaborasi dan kemitraan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik, namun tidak sedikit pula yang membantah hal tersebut (lihat Adger dan Jordan 2009; Howlett, et.al, 2009; Hysing 2009; Tunzelmann 2010). Rumitnya hubungan antara sektor publik dan privat disebabkan perbedaan karakteristik keduanya, yaitu satu pihak sangat mengedepankan nilai-nilai publik, di sisi yang lain sektor privat atau badan usaha lebih berorientasi pada keuntungan.

Kemungkinan terjadinya kegagalan dalam kemitraan sektor publik dan privat dijelaskan dalam pandangan *Agency Theory* tentang adanya konflik kepentingan yang dapat terjadi antara *agent (manager)* dan *principal (owner)* (Eisenhardt, 1989). Konflik yang kemungkinan terjadi dalam pengelolaan urusan milik pemerintah antara lain berkaitan dengan pembagian keuntungan antar shareholders, keputusan kepada siapa pelayanan diberikan, konflik tentang pengawasan dan kewenangan-kewenangan lainnya (Ghosh & Whalley, 2008). Pandangan *agency theory* merupakan konsekuensi lahirnya sistem manajemen modern yang menghendaki adanya pemisahan yang jelas antara pemilik modal (*owner*) dan pengelola (*manager*). Oleh sebab itu pola hubungan antara pemilik modal dan pengelola menjadi sangat penting untuk diperjelas.

Untuk mengatasi kelemahan pada implementasi kemitraan publik dan privat, Morphet (2008) mengemukakan tentang pentingnya *strategic partnership* atau kemitraan strategis. Kemitraan strategis merupakan konsep pemberian layanan melalui jalinan kemitraan dimana pemanfaatannya dapat digunakan untuk berbagai kepentingan, khususnya pemerintah. Kontrak kemitraan dapat diperluas untuk memungkinkan kemitraan strategis dapat melakukan pekerjaan tambahan untuk organisasi lain atau otoritas lokal lainnya. Kemitraan strategis inilah yang menjadi kunci utama dalam pelaksanaan *Public Private Partnership* khususnya dalam pemberian layanan untuk sektor publik. Dijelaskan oleh Morphet bahwa karakteristik *strategic partnership* antara lain.

1. Menunjukkan keselarasan diantara mitra
2. Menekankan pentingnya relationship
3. mencakup pemberian layanan oleh suatu badan atas kepentingan bersama atau melalui kerja bersama
4. Bercita-cita untuk memberikan nilai lebih dari sekedar perjanjian tradisional
5. Bersama-sama dalam berbagi risiko dan keuntungan
6. Mengharapkan perubahan perilaku diantara mitra
7. Menunjukkan kepercayaan dan komunikasi yang baik
8. Fokus menghasilkan *outcomes* daripada *outputs*
9. Menunjukkan kerjasama dalam perencanaan, pengawasan, pemecahan masalah, dan pembuatan keputusan melalui unit kemitraan strategis, serta adanya *sharing* ide dan sumber daya.
10. Berbasis keterbukaan dan kejujuran (keuangan yang terbuka)
11. Mendukung peningkatan kualitas layanan secara berkelanjutan
12. Memberikan keuntungan bagi semua mitra.

Dengan demikian, kemitraan dalam bentuk apapun merupakan bentuk keniscayaan yang terjadi saat ini. Mengimplementasikan bentuk kemitraan juga dapat digunakan untuk menilai seberapa besar responsivitas pemerintah atau organisasi publik dalam menghadapi perkembangan tuntutan masyarakat. Tantangan yang

dihadapi organisasi publik ke depan adalah bagaimana memanfaatkan jejaring kemitraan untuk penyusunan dan implementasi kebijakan serta bagaimana organisasi mampu memanfaatkan teknologi informasi dalam setiap aktivitas organisasinya.

C. Analisis dan Pembahasan

Perkembangan Penerapan *Public Private Partnership*

Pada bagian ini dibahas tentang *Public Private Partnership* sebagai salah satu tema penting dalam administrasi publik yang menarik untuk dikaji. *Public Private Partnership* merupakan bentuk kemitraan yang dilakukan antara organisasi publik dalam hal ini adalah pemerintah dengan organisasi privat atau badan usaha. Dalam bahasa Indonesia, *Public Private Partnership* sering diartikan sebagai Kemitraan Publik Swasta (KPS). *Public Private Partnership* merupakan sebuah pendekatan yang diadopsi untuk meningkatkan nilai ekonomi dari luaran atau produk pemerintah seperti infrastruktur yang berada di ranah kewenangan sektor publik. Banyak peneliti telah mengeksplorasi penerapan *Public Private Partnership* untuk meningkatkan efisiensi penyediaan infrastruktur (C.Cui, et.al, 2018).

Meningkatnya kesadaran akan keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan, mendorong pelibatan sektor swasta sebagai mitra untuk mencapai nilai-nilai efisiensi dan efektivitas. Meskipun tidak ada definisi tunggal tentang *Public Private Partnership*, secara luas konsep ini dipandang sebagai pelaksanaan kerjasama jangka panjang yang diwujudkan dalam kontrak resmi antara pemerintah dan swasta atau badan usaha. Sebagai mana definisi dari Asian Bank Development (ADB), *Public Private Partnership* didefinisikan sebagai kemitraan antara lembaga sektor publik dan swasta, yang secara khusus menargetkan pembiayaan, perancangan, pelaksanaan, dan pengoperasian fasilitas dan layanan infrastruktur yang secara tradisional disediakan oleh sektor publik. Usaha kolaboratif ini dibangun berdasarkan keahlian dan kapasitas proyek mitra dan didasarkan pada perjanjian kontrak, yang memastikan sesuai dan disepakati bersama.

Public Private Partnership merupakan pendekatan pengadaan barang dan jasa yang inovatif di mana publik dan swasta sebagai pelaku usaha bekerja sama untuk mengembangkan infrastruktur dan memberikan layanan publik, berbagi risiko, biaya, dan manfaat secara efisien. Efisiensi merupakan tujuan utama dari penerapan *Public Private Partnership*, bahkan efisiensi dianggap seperti jantung dari konsep ini (Warsen, et.al, 2018). Oleh sebab itu penerapan *Public Private Partnership* dianggap sebagai cara inovatif untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat atas kinerja pemerintah yang efisien. Isu lain yang juga berkembang pada penerapan *Public Private Partnership* adalah transparansi, kepercayaan, kerjasama, komunikasi, partisipasi publik, dan keterlibatan pemangku kepentingan. Transparansi terdiri dari dua elemen, transparansi “eksternal”, yaitu sejauh mana informasi internal dapat dilihat oleh publik, dan transparansi “internal”, yang mengacu pada ketersediaan informasi dan kemampuan untuk membuat kesimpulan dari kedua belah pihak (Reynaers & Grimmelikhuijsen, 2015).

Banyak perspektif yang dapat digunakan dalam memahami penerapan *Public Private Partnership* yang telah dikemukakan oleh para ahli. Berikut ini telah dirangkum beberapa perbandingan definisi dan konteks penerapan *Public Private Partnership* menurut para ahli ataupun lembaga yang telah menerapkan.

Tabel 2. Perbandingan Definisi Public Privat Partnership (PPP)

Nama Teoris/lembaga	Definisi	Sifat hubungan
<i>Bovaird</i>	PPP adalah “pengaturan kerja/ <i>working arrangements</i> ” yang dilakukan berdasarkan komitmen bersama (yang tersirat dalam setiap kontrak) antara organisasi sektor publik dengan organisasi lain organisasi di luar sektor publik.	Pengaturan kerja/ <i>working arrangements</i>
<i>Koppenjan</i>	Suatu bentuk kerjasama terstruktur antara sektor publik dan swasta secara kemitraan dalam perencanaan/konstruksi dan/atau infrastruktur dan fasilitas, dimana mereka juga berbagi atau mengalokasikan kembali risiko, biaya, manfaat, sumber daya dan tanggung jawab.	Kerjasama terstruktur
<i>Grimsey and Lewis</i>	PPP dapat didefinisikan sebagai pengaturan di mana pihak swasta berpartisipasi atau memberikan dukungan dalam penyediaan infrastruktur. Proyek kemitraan akan menghasilkan kontrak bagi entitas swasta dalam menyediakan infrastruktur publik berbasis jasa.	Pengaturan
<i>German PPP Task Force</i>	PPP bertujuan untuk meningkatkan efisiensi proyek infrastruktur dengan cara kolaborasi jangka panjang antara sektor publik dan sektor bisnis/swasta. Sebuah pendekatan holistik penting disini.	Kolaborasi
<i>Canadian Council of PPPs</i>	Sebuah usaha kerjasama antara sektor publik dan swasta, dibangun di atas keahlian masing-masing mitra, itu terbaik bertemu publik yang didefinisikan dengan jelas kebutuhan melalui yang sesuai alokasi sumber daya, risiko dan imbalan.	Usaha kooperatif
<i>National Council of PPPs (US)</i>	Kemitraan Pemerintah Swasta (KPS) adalah sebuah pengaturan yang diwujudkan dalam kontrak antara badan publik (federal, negara bagian atau lokal) dan entitas sektor swasta. Melalui perjanjian ini, keterampilan dan aset masing-masing sektor (publik dan swasta) dibagikan dalam memberikan layanan atau fasilitas untuk penggunaan umum publik. Selain berbagi sumber daya, masing-masing pihak berbagi dalam risiko dan potensi imbalan dalam proses penyampaian layanan dan/atau fasilitas.	Kontrak
<i>Partnerships British Columbia</i>	Kontrak yang mengikat secara hukum antara pemerintah dan sektor bisnis untuk penyediaan aset dan pemberian layanan yang mengalokasikan tanggung jawab dan risiko bisnis di antara berbagai mitra.	Kemitraan berbasis kontrak

Sumber : *Garg & Garg, 2017*

Tujuan dikembangkannya *Public Private Partnership* adalah untuk menjadikan program-program pemerintah berjalan secara efisien dan berkelanjutan, contohnya dapat dilihat pada proyek-proyek pemerintah dalam jangka panjang yang dilakukan melalui kerjasama dengan badan usaha atau pihak swasta. Hubungan antara partisipasi sektor swasta dengan sektor publik dalam menciptakan keberlanjutan suatu program memang sangat kompleks. Keterlibatan sektor swasta menjadi sangat sulit dilakukan, karena harus memenuhi kaidah-kaidah hukum pemerintahan. Bisa dibayangkan bagaimana sulitnya menjaga kepercayaan masyarakat apabila ada sebuah proyek pemerintah yang dikerjasamakan dengan badan usaha atau swasta?. Belum lagi jika dikaitkan dengan orientasi kedua belah pihak yang memiliki perbedaan secara mendasar. Sektor privat memiliki orientasi pada perolehan keuntungan, sementara sektor publik lebih berorientasi pada pemberian pelayanan publik. Hal inilah yang menyebabkan partisipasi sektor swasta menjadi kompleks dan penuh kontroversi.

Berbeda dengan konsep privatisasi yang menyerahkan urusan sepenuhnya pada sektor swasta, model *Public Private Partnership* tetap memberikan kewenangan yang besar pada pemerintah untuk mengatur kesepakatan kerjasama dan juga tetap menguasai kepemilikan obyek yang dikerjasamakan. Prinsip inilah yang menjadikan PPP sangat berbeda dengan konsep privatisasi maupun korporasi di sektor publik. Konsep korporasi dan privatisasi dapat mengalihkan kepemilikan obyek kepada pihak swasta. *Corporate governance* merupakan seperangkat aturan yang mendefinisikan hubungan antara stakeholders, manajemen dan pengelola perusahaan yang dapat mempengaruhi bagaimana perusahaan itu dijalankan. *Corporate governance* juga menyediakan struktur yang objektif dimana pengawasan ditentukan (OECD, 2015). Contoh bentuk korporasi dapat dilihat pada Badan Usaha Milik Negara/ Daerah, dimana saham perusahaan dapat dimiliki perseorangan atau badan usaha di luar pemerintah. Kepemilikan saham pada sistem korporasi tidak dibatasi oleh pihak manapun. Sementara itu privatisasi merupakan bentuk pengelolaan organisasi yang menyerahkan sepenuhnya pada sektor swasta secara permanen. Artinya ketika negara memilih melakukan privatisasi itu sama artinya dengan menjual aset negara karena kepemilikannya diserahkan sepenuhnya kepada pihak non pemerintah.

Public Private Partnership (PPP) merupakan kesepakatan jangka panjang antara entitas publik dan organisasi sektor swasta atau badan usaha di mana kedua belah pihak membawa skill masing-masing yang saling melengkapi dan mengasumsikan tingkat risiko yang berbeda untuk mengembangkan fasilitas umum (Chan, et.al, 2010). Dalam beberapa tahun terakhir, konsep PPP telah berkembang dengan cepat dan sekarang dianggap oleh banyak pemerintah sebagai sarana untuk menjembatani kesenjangan infrastruktur yang besar. Selain itu, banyak pemerintahan menggunakan konsep PPP untuk membangun infrastruktur dan pelayanan publik yang modern dan berkelanjutan, seperti bandara, pelabuhan, jalan raya, rumah sakit, dan sekolah. Berikut ini ringkasan beberapa proyek PPP yang sering dijadikan sebagai obyek penelitian (C. Cui, et.al, 2018).

1. Transportasi (transportasi, jalan raya, dan jalan raya)
2. Kesehatan/rumah sakit (kesehatan dan rumah sakit)
3. Persediaan air
4. Jaringan (jaringan dan telekomunikasi)
5. Pembangkit listrik/energi (pembangkit listrik, energi, bioenergi, dan lainnya)
6. Perumahan (perumahan, perumahan murah, perkebunan, dan konstruksi)
7. Angkutan kereta kota (angkutan kota dan perkotaan angkutan kereta api)
8. Pembangunan perkotaan (pembaruan perkotaan dan pengembangan lahan)
9. *Education/school* (pendidikan dan sekolah)
10. Penanganan limbah
11. Rel (rel kereta api kecepatan tinggi)

Implementasi PPP pada kenyataannya juga tidak selamanya berjalan dengan baik. Banyak juga kasus-kasus kegagalan pelaksanaan kemitraan pemerintah dengan sektor swasta atau badan usaha. Perihal kunci yang menyebabkan kegagalan implementasi PPP adalah regulasi. Seringkali regulasi pemerintah tidak sejalan dengan prinsip pelaksanaan PPP terkait perjanjian jangka panjang. Perencanaan anggaran di pemerintahan seringkali tidak sesuai dengan prinsip bisnis dimana kebutuhan modal itu menjadi penting. Selain itu perencanaan anggaran juga belum mampu mengakomodir kepentingan jangka panjang (anggaran *multy years*). Pada

akhirnya pembiayaan sebuah proyek menjadi masalah yang sangat mempengaruhi keberhasilan target kinerja proyek pemerintah (Kolesnikov, et.al. 2018). Selain itu, untuk dapat melaksanakan proyek dengan perjanjian jangka panjang bukanlah hal yang mudah dilakukan oleh pemerintah. Aspek hukum dalam pelaksanaan PPP sering dikesampingkan sehingga kualitas kekuatan hukum yang mestinya memayungi proyek pemerintah menjadi sangat lemah. Hal tersebut menyebabkan dampak yang tidak menguntungkan bagi sektor publik.

Manajemen risiko merupakan ciri dari ekonomi modern yang merupakan bagian penting dari implementasi *Public Private Partnership*. Oleh sebab itu implementasi *Public Private Partnership* sebagai hubungan kerjasama antara pemerintah dengan sektor swasta banyak ditafsirkan sebagai ciri khas ekonomi modern yang terjadi di sebuah negara. Perkembangan pesat berbagai bentuk *Public Private Partnership* di semua wilayah di dunia dan penyebarannya yang luas di berbagai sektor ekonomi memungkinkan untuk menafsirkan bentuk interaksi antara negara dan bisnis ini sebagai ciri khas ekonomi modern (Tolstolesova et. al, 2019; Martynova, et.al., 2019). Berikut beberapa model implementasi *Public Private Partnership* yang telah banyak diadopsi oleh negara-negara di dunia termasuk Indonesia.

1. *Build-Operate-Transfer (BOT)*

Model BOT umumnya digunakan untuk mengembangkan aset secara terpisah dari seluruh jaringan, misalnya jalan tol. Struktur sederhana ini memberikan kebebasan terbesar bagi mitra sektor swasta selama konstruksi dan sektor publik menanggung risiko ekuitas.

2. *Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)*

Sektor swasta membangun dan memiliki fasilitas selama masa kontrak, dengan tujuan utama menutup biaya konstruksi (dan lainnya) selama tahap operasional. Di akhir kontrak fasilitas tersebut diserahkan kembali kepada pemerintah. Struktur ini cocok ketika pemerintah memiliki kesenjangan pembiayaan infrastruktur yang besar

karena ekuitas dan risiko komersial tetap berada pada sektor swasta selama masa kontrak. Model ini sering digunakan untuk kontrak sekolah dan rumah sakit.

3. *Build-Own-Operate (BOO)*

Ini adalah struktur yang mirip dengan BOOT, tetapi fasilitas tidak ditransfer ke mitra sektor publik. Transaksi BOO mungkin memenuhi syarat untuk status bebas pajak dan sering digunakan untuk pengolahan air atau pembangkit listrik

4. *Design-Build*

Kontrak diberikan kepada mitra swasta untuk merancang dan membangun fasilitas atau infrastruktur dengan memberikan spesifikasi kinerja dalam kontrak KPS. Jenis kemitraan ini dapat mengurangi waktu, menghemat uang, memberikan jaminan yang lebih kuat (karena pekerjaan dilakukan dengan entitas tunggal daripada konsorsium) dan mengalokasikan risiko proyek tambahan ke sektor swasta.

5. *Design – Build – Finance (DBF)*

Sektor swasta membangun aset dan mendanai biaya modal selama periode konstruksi (pembangunan) saja. Setelah itu diserahkan kepada pihak pemerintah.

6. *Design – Construct – Maintain – Finance (DCMF)*

Design, Construct, Maintain dan *Finance* sangat mirip dengan DBF. Entitas swasta membuat fasilitas berdasarkan spesifikasi dari badan pemerintah dan menyewakannya kembali kepada mereka.

7. *Operation & Maintenance (O & M)*

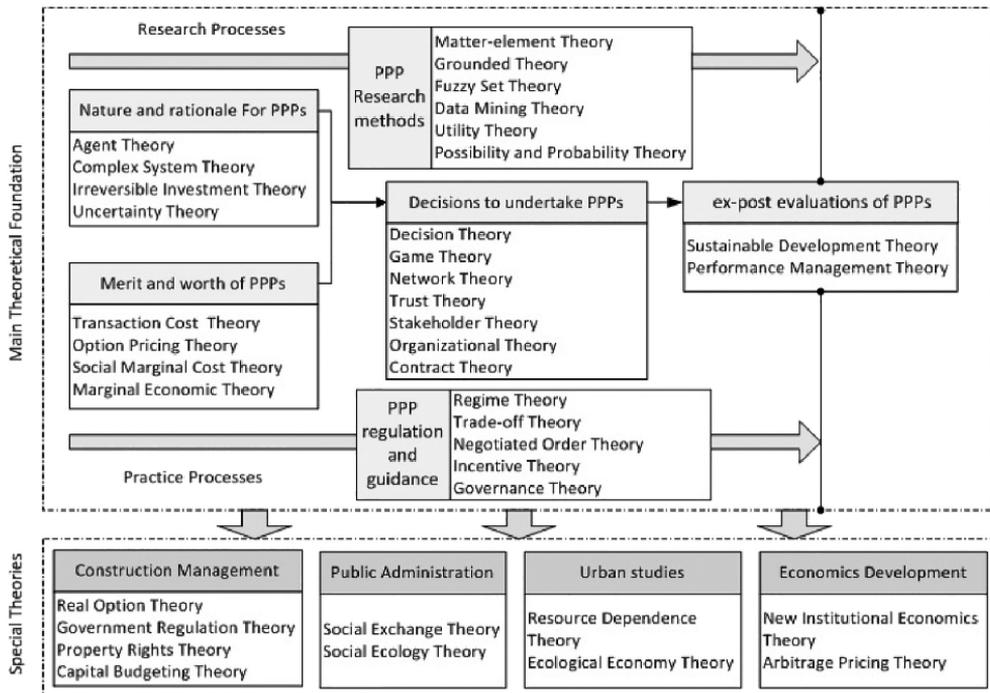
Operator swasta dalam kontrak O & M mengoperasikan dan memelihara aset untuk mitra publik, biasanya pada tingkat yang telah disepakati diikuti dengan

kewajiban tertentu. Pekerjaan tersebut sering kali disub-kontrakkan ke perusahaan perawatan spesialis. Pembayaran untuk kontrak ini bisa melalui biaya tetap, di mana pembayaran sekaligus diberikan kepada mitra swasta, atau lebih umum lagi biaya berbasis kinerja. Dalam situasi ini, kinerja diberi insentif dengan menggunakan mekanisme *pain share/gain share*, yang memberi penghargaan kepada mitra swasta atas kinerja yang berlebihan (sesuai dengan kontrak yang disepakati) atau menyebabkan pembayaran penalti untuk pekerjaan yang gagal.

Dengan demikian, model *Public Private Partnership* memiliki dua karakteristik yang mendasar, yaitu pertama bahwa model kerjasama dilakukan dengan tanggungjawab keuangan atau pembiayaan ada pada sektor publik atau pemerintah. Pemerintah menjaga agar pelayanan publik dapat dipastikan sampai ke masyarakat. Perusahaan swasta bertindak sebagai pemasok otoritas publik tersebut. Kedua, model kerjasama dimana secara konsesi perusahaan swasta bertindak atas nama pemerintah, warga negara membayar perusahaan swasta untuk layanan tersebut, dan pemerintah menjaga kendali, dan keuntungan sesuai dengan kontrak atau perjanjian. Karakteristik pertama menunjukkan bahwa pemerintah berhadapan langsung dengan masyarakat sebagai penyedia layanan, sementara pada karakteristik model yang kedua, pihak swasta yang langsung berhadapan dengan masyarakat dengan tetap mendapatkan pengawasan dari pemerintah.

Peluang dan Tantangan Penelitian tentang *Public Private Partnership*

Penelitian terhadap fenomena penerapan *Public Private Partnership* (PPP) telah berkembang dalam perspektif yang cukup beragam. Peneliti dari disiplin ilmu yang berbeda mengambil kesimpulan yang berbeda berdasarkan sudut pandang atau perspektif teoritis masing-masing untuk mengeksplorasi fenomena PPP. Berbagai perspektif PPP dari disiplin ilmu yang berbeda ditunjukkan melalui gambar berikut.



Gambar 1. Landasan Teori untuk Penelitian PPP dari Berbagai Disiplin Ilmu (Sumber: Penelitian C. Cui, et.al, 2018).

Seiring dengan perkembangan dinamika Ilmu Administrasi Publik, kajian terhadap *Public Private Partnership* juga semakin beragam. Obyek penelitian yang semakin berkembang juga menyebabkan fokus kajian dan dimensi penelitian menjadi lebih beragam. Tema-tema penelitian tentang *Public Private Partnership* menurut C. Cui, et.al (2018) antara lain adalah.

1. Keuangan dan penerapan PPP
2. Kelangsungan ekonomi
3. Manajemen risiko dan faktor-faktor keberhasilan
4. Manajemen kontrak PPP
5. Manajemen kinerja
6. Governance dan Kebijakan

Mengacu pada pendapat Yuan et al. (2009), untuk mengukur kinerja implementasi *Public Private Partnership* dapat menggunakan indikator kinerja kunci (*a key performance indicators*) yang dikategorikan dalam 5 sistem berikut,

1. *Project's physical characteristics;*
2. *Financial and marketing indicators;*
3. *Innovation and learning indicators;*
4. *Stakeholders' indicators; and*
5. *Process indicators.*

Berbagai tema atau topik penelitian PPP tersebut jika diklasifikasikan maka akan mengerucut menjadi menjadi 5 hal berikut, yaitu kinerja, kontrak, risiko, nilai uang/ekonomi, dan faktor kelembagaan. Bagi peneliti di bidang Ilmu Administrasi Publik, akan lebih tepat jika meneliti pada permasalahan kinerja (bagaimana mengukur keberhasilan *Public Private Partnership*, proses kolaboratif, dan faktor kelembagaan. Namun demikian semakin berkembangnya makna kepublikan berpengaruh pula terhadap keluasan penelitian terhadap implementasi *Public Private Partnership*. Keluasan bidang penelitian pada fokus tentang *Public Private Partnership* ditunjukkan dengan semakin beragamnya fokus kajian, dimensi, dan indikator dalam sebuah penelitian.

Beberapa penelitian telah dilakukan terkait dengan penerapan *Public Private Partnership* sebagaimana ditunjukkan dalam tabel berikut.

Tabel 3. Perkembangan Riset *Public Private Partnership*

Judul	Lokasi	Dimensi/Indikator/Fokus Kajian	Peneliti
What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs	Proyek PPP di Belanda	Kepercayaan Kooperasi Manajemen Kinerja organisasi	Rianne Warsen, José Nederhand, Erik Hans Klijn, Sanne Grotenbreg & Joop Koppenjan (2018)
<i>Public-Private Partnerships: Where Do We Go From Here? A Belgian Perspective</i>	Kasus PPP di Belgia	Implikasi penerapan PPP terhadap Kebijakan Publik	Martijn van den Hurk (2018)
<i>Performance Evaluation of Public-Private Partnership Projects from the Perspective of Efficiency, Economic, Effectiveness, and Equity: A Study of Residential Renovation Projects in China</i>	Proyek renovasi perumahan rakyat di China	Kinerja PPP: 1. Efisiensi 2. Efektivitas 3. Ekonomi 4. Keadilan	Xuhui Cong and Li Ma (2018)
<i>Problems of Implementation of Public-Private Partnership in Russia</i>	Proyek infrastruktur di Rusia	Implementasi PPP: 1. Relasi Publik 2. Regulasi	Yu.A. Kolesnikov, A.V. Pavlyuk Yu.N. Radachinsky N.D. Rodionova (2018)
<i>Review of social responsibility factors for sustainable development in public-private partnerships</i>	Studi pustaka pada berbagai proyek PPP	Responsibilitas Sosial: Economic Responsibility Community Development Responsibility	Yao Yu Robert Osei-Kyei, Albert Ping Chuen Chan, Chuan Chen, Igor Marte (2017)
<i>Competency Requirements for Managing Public Private Partnerships (PPPs): The Case of Infrastructure Projects in Jordan</i>	Proyek Infrastruktur di Jordan	Management Competency: Personal attributes and abilities Skill Experience Knowledge, training and qualification	Ali M. Mistarihi, Mohammad S. Al Refai, Bader Ayed Al Qaid & Marzouq A. Qeed (2012)
<i>The evolution of public-private partnership in Ireland: a sustainable pathway?</i>	Proyek investasi perbankan di Irlandia	Model Implementasi PPP: Policy transfer Institutional capacity building	Gail Sheppard and Matthias Beck (2018)

Sumber: berbagai publikasi

Berdasarkan penelusuran terhadap berbagai penelitian tentang *Public Private Partnership*, menunjukkan bahwa fenomena implementasi *Public Private Partnership* dapat diteliti dalam berbagai perspektif. Beberapa perspektif yang digunakan antara lain berkaitan dengan pendekatan manajerial, kebijakan, perspektif nilai, dan sumber daya manusia. Hal ini menjadi tantangan bagi para peneliti administrasi publik untuk lebih mengembangkan lagi berbagai sudut pandang penelitian tentang implementasi *Public Private Partnership*. Pada beberapa hasil penelitian juga menunjukkan adanya kegagalan dalam implementasi *Public Private Partnership*. Penerapan konsep *Public Private Partnership* memang tidak selamanya mendapat apa yang disebut *value for money* (efisiensi, efektivitas, dan ekonomi). Kesimpulan penting dari berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa, konsep *Public Private Partnership* tidak hanya dilakukan untuk membagi (sharing) masalah keuangan tetapi juga risiko yang bisa saja terjadi. Artinya dengan kemitraan ini diharapkan tanggungjawab penyediaan layanan publik tidak akan terhalangi oleh berbagai berbagai kendala. Pihak swasta membantu tidak saja dalam penyediaan sumber daya tetapi juga risiko yang harus ditanggung bersama. Oleh sebab itu penelitian terhadap implementasi *Public Private Partnership* sangat menarik dilakukan terutama dalam proses kolaborasi yang dilakukan antara pemerintah dan swasta, termasuk di dalamnya isu-isu tentang koordinasi, kepercayaan, dan kinerja.

D. Kesimpulan

Konsep *Public Private Partnership* atau Kemitraan Publik-Swasta telah menjadi alat yang populer untuk menyediakan infrastruktur dan layanan publik di seluruh dunia. Konsep ini telah banyak dianggap sebagai bentuk pengadaan publik yang inovatif karena dapat mengatasi keterbatasan pemerintah dalam hal keuangan dan kemampuan lainnya. Berbagi tugas dengan pihak swasta atau korporasi menjadi sebuah jalan yang tepat untuk mengatasi kendala anggaran dan kompetensi bidang proyek dan kegiatan pengadaan yang seringkali justru dikuasai oleh pihak privat. Dalam pendekatan ini, *Public Private Partnership* telah menarik banyak perhatian dari kalangan akademisi untuk untuk meningkatkan pengetahuan kita tentang PPP

melalui berbagai penelitian. Di era New Normal, kemitraan antara pemerintah dan swasta justru semakin mengemuka dalam berbagai bentuk kerjasama pelaksanaan program-program pemerintah. Fenomena kerjasama pemerintah dan swasta dengan berbagai seluk beluk persoalannya sangat relevan untuk menjadi fokus penelitian di bidang administrasi publik. Oleh sebab itu penelitian terhadap implementasi *Public Private Partnership* menjadi sangat relevan dilakukan saat ini.

Daftar Pustaka

- Adger, W.N & Jordan, A. (2009). *Governing Sustainability*, Cambridge University Press.
- Andrews, R; Boyne, G. A. & Walker, R.M. 2011. Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 21 Issue suppl 3, July.
- Bjärstig, T., & Sandström, C. (2017). Public-private partnerships in a Swedish rural context - A policy tool for the authorities to achieve sustainable rural development? *Journal of Rural Studies*.
- Bovaird, T & Loffer, E (Eds). (2009). *Public Management and Governance*, second edition, Routledge.
- Boyne, G. A. (2002). Public Private Management: What is the Difference? *Journal of Management Studies*, 39 (1): 97-122.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public. Bridging public and private organizational theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Charnnarong, Chulasak. (2018). Publicness In The Viewpoint Of Public Administration, *International Journal of Management and Applied Science*, ISSN: 2394-7926 Volume-4, Issue-2, Feb.-2018. Pp 58-61.
- Cantarelli, C. C. (2011). "Cost Overruns in Large-Scale Transport Infrastructure Projects: A Theoretical and Empirical Exploration for the Netherlands and Worldwide." PhD diss., TU Delft.
- C. Cui, Y. Lui, A. Hope, J. Wang, (2018). Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects, *Int. J. Proj. Manag.*
- Chan, A. P., Lam, P. T., Chan, D. W., Cheung, E., & Ke, Y. (2010). Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese perspective. *Journal of Construction Engineering and Management*, 136(5), 484-494.
- Chhotray, V & Stoker, G, (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*, New York: Palgrave Macmillan.

- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Flybjerg, B. (2007). “Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures.” *Environment and Planning B: Planning and Design* 34 (4): 578–597. doi:10.1068/b32111.
- Fischer, F & Miller, G.J. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methode*, Routledge, New York.
- Ferranti, D, Jacinto, J, Ody, AJ & Ramshaw, (2009). *How to Improve Governance A New Framework for Analysis and Action*, Washington D.C : The Bookings Institution.
- Garg, S & Garg, S, (2017). Rethinking Public-private Partnerships: An Unbundling Approach, *Transportation Research Procedia* 25: 3789–3807, www.elsevier.com/locate/procedia.
- Ghobadian, A., D. Gallear, N. O’Regan, & H. Viney. (2004). *Public Private Partnerships: Policy and Experience*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- Ghosh, M., & Whalley, J. (2008). State owned enterprises, shirking and trade liberalization. *Economic Modelling*, 25(6), 1206–1215.
- Howlett, M, Ramesh, M & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd ed.), Oxford Univeristy Press, Don Mills, Ont Oxford.
- Hysing, E. (2009). From Government to Governance? A Comparison of Environmental Governing in Swedish Forestry and Transport, *Governance* 22(4):647 - 672.
- Hughes, O. (2004). *Public Management and Administration: An introduction*. Third Edition, New York: Palgrave Macmillan.
- Hurk, M. (2018). Public–Private Partnerships: Where Do We Go From Here? A Belgian Perspective, *Public Works Management & Policy*, Vol. 23(3) 274 –294.
- Hodge, G., C. Greve, & A. E. Boardman. (2010). *International Handbook of PPP*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Ismail, S., & Haris, F. A. (2014). Rationales for public private partnership (PPP) implementation in malaysia. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 19(3), 188–201. <https://doi.org/10.1108/JFMPC-04-2014-0006>
- Ke, Y., Wang, S., Chan, A. P., & Cheung, E. (2009). Research Trend of Public-Private Partnership in Construction Journals. *Journal of Construction Engineering and Management*, 135(10), 1076–1086. [https://doi.org/10.1061/\(asce\)0733-9364\(2009\)135:10\(1076\)](https://doi.org/10.1061/(asce)0733-9364(2009)135:10(1076))
- Krueathep, W, Riccucci, N & Suwanmala, C. (2010). Why Do Agencies Work Together? The Determinants of Network Formation at the Subnational Level of Government in Thailand, *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(1).
- Keban, Y. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, Gava Media, Yogyakarta.
- Kolesnikov, Y.A. Pavlyuk, A.V, Radachinsky, Y.N, Rodionova, N.D. (2018). Problems of Implementation of Public-Private Partnership in Russia, *European Research Studies Journal* Vol 21, Special Issue 1, 2018.
- Koppell, J.G. (2010). Administration without Borders, *Public Administration Review*, Special Issue. December 2010. pp. 546-555.
- Liang M, Junning L, Ruoyu, J, Yongjian, K. (2019). A Holistic Review of Public-Private Partnership Literature Published between 2008 and 2018, *Advances in Civil Engineering*, pp.1-18.
- Martynova, S., Tabolin, V., & Sazonova, P. (2019). Legal support for participative decision-making as part of ‘service’ model of urban governance in Russia. *Space and Culture, India*, 7(2), 112-124.
- Mistarihi, A. M, Al Refai, M.S, Al Qaid.B.A, Qeed, M.A, (2012). Competency Requirements for Managing Public Private Partnerships (PPPs): The Case of Infrastructure Projects in Jordan, *International Journal of Business and Management*, Vol. 7, No. 12; June 2012.
- Morphet, J. (2008). *Modern Local Government*, Sage Publications, Singapore.
- Mead, J & Warren, K. (2016). *Quasi-Governmental Organizations at the Local Level:*

- Publicly-Appointed Directors Leading Nonprofit Organizations, *Nonprofit Policy Forum* 2016; 7(3): 289–309.
- McGuire, M & Silvia, C. (2010). The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence From Local Emergency Management, *Public Administration Review* 70(2):279 - 288
- Melville, D. (2017). Public–Private Partnerships in Developing Countries: Shifting Focus to Domestic–Foreign Partnerships, *Review of Market Integration*, Vol.8 (3). pp 152–169.
- Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance, *Public Organization Review* 2(1): 23-43.
- OECD. (2015). Principle of Corporate Governance, OECD Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, September 2015.
- Osborne, D & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Harvard University Press.
- Pesch, U. (2008). The Publicness of Public Administration, *Administration & Society*, Vol 40(2), p.170-193.
- Rahman Khan, A & Khandaker, S. (2016). *Public and Private Organizations: How Different or Similar are They*, *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences* 12 (2016 9) 2873-2885,
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organisation*. John Willy & Sons: San Francisco.
- Reynaers, A.M & Grimmelikhuijsen, S. (2015). Transparency In Public–Private Partnerships: Not So Bad After All?, *Public Administration*, Wiley Online Library, Vol 93, issue 3.
- Richard, D. & Smith, M.J. (2002). *Governance and Public Policy in The UK*, Oxford: Oxford University Press.
- Ross, T. W., and Yan, J. (2015). “Comparing Public–Private Partnerships and Traditional Public Procurement: Efficiency Vs. Flexibility.” *Journal of Comparative Policy Analysis* 17 (5): 448–466..

- Stanford, Naomi, (2005). *Organization Design: The Collaborative Approach*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford, Burlington, MA.
- Schomaker, R.M. (2020). Conceptualizing Corruption in Public Private Partnerships, *Public Organization Review*, <https://doi.org/10.1007/s11115-020-00473-6>.
- Shafritz, J.M & A.C.Hide. (1997). *Classics of Public Administration*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Sheppard, G. & Beck, M. (2018). The evolution of public–private partnership in Ireland: a sustainable pathway?, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 84(3) 579–595.
- Spielman, D. J., F. Hartwich, and K. Grebmer. (2010). “Public–Private Partnerships and DevelopingCountry Agriculture: Evidence from the International Agricultural Research System.” *Public Administration and Development* 30: 261–276. doi:10.1002/pad.v30:4.
- Tunzelmann, V.N. (2010). Technology and technology policy in the postwar UK: Market failure or network failure?. *Revue d'économie industrielle*, Numéro. 129–130 2010; 237–258.
- Tolstolesova, Y., Yumanova, N., Mazikova, E., Glukhikh, I & Vorobieva, M. (2019). Realization Of Ppp Projects In The Sector Of Energetics As A Condition Of A Sustainable Development Of Macroregions, *Entrepreneurship And Sustainability Issues*, Vol 7 (1).
- Warsen, R., Nederhand, J., Klijn, E. H., Grotenbreg, S., & Koppenjan, J. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 20(8), 1165–1185. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1428415>
- Wang, H, W. Xiong, G, Wu, & D, zhu, (2018). Public–private partnership in Public Administration discipline: a literature review, *Public Management Review*, Vol. 20,(2), p. 293–316.
- Weintraub, J. (1997). The theory and politics of the public/private distinction. In J. Weintraub & K. Kumar (Eds.), *Public and private in thought and practice*.

Perspectives on a grand dichotomy (pp. 1-42). Chicago: University of Chicago Press.

Xuhui, C & Li, M. (2018). Performance Evaluation of Public-Private Partnership Projects from the Perspective of Efficiency, Economic, Effectiveness, and Equity: A Study of Residential Renovation Projects in China, *Sustainability* (10): pp.1-21.

Yao Y, Osei. K.R, Chan. A, Chuan Chen, Marte, I. (2017). Review of social responsibility factors for sustainable development in public–private partnerships, *Sustainable Development*. 2018;1–10. wileyonlinelibrary.com/journal/sd.

Yuan, J., Zeng, A.Y., Skibniewski, M.J. and Li, Q. (2009), “Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money”, *Construction Management and Economics*, Vol. 27 No. 3, pp. 253-270.

BAB VI

MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA SEKTOR PUBLIK DI ERA *NEW NORMAL* (Membaca Peluang Riset)

Wahyuningrat

Abstrak. Pandemi Covid-19 memunculkan era baru dalam kehidupan masyarakat yakni era New Normal. New Normal menunjuk pada cara hidup baru atau cara baru dalam menjalankan aktivitas hidup di tengah pandemi Covid-19 yang belum selesai. Tatahan baru ini berdampak pada semua aspek kehidupan termasuk pada manajemen sumber daya manusia sektor publik. Seluruh fungsi manajemen sumber daya manusia sektor publik mulai dari perencanaan, pengadaan, pengembangan, kompensasi, pemeliharaan hingga pemisahan terkena dampaknya. Sistem baru kemudian diterapkan pada praktik manajemen sumber daya manusia sektor publik yakni flexible working arrangement. Pelaksanaan tugas Aparatur Sipil Negara (ASN) dilakukan secara fleksibel dapat dilaksanakan dari kantor (work from office) dan dari rumah (work from home). Sistem semacam ini sudah lama diterapkan di negara-negara maju dan hasilnya dapat meningkatkan produktivitas pegawai. Namun demikian sistem ini menuntut kompetensi yang berbeda dengan sebelumnya karena sebagian besar pekerjaan dilakukan secara daring. Oleh karena itu perlu dicari strategi baru dalam pengembangan kompetensi ASN. Perubahan sistem ini perlu dikawal dengan berbagai riset agar diketahui efektivitasnya. Apakah sistem flexible working arrangement di Indonesia dapat meningkatkan motivasi ASN dan pada gilirannya meningkatkan kinerjanya? Jenis kompetensi apa saja dan bagaimana pengembangannya, masih membutuhkan pengawalan riset yang komprehensif. Begitu juga perubahan-perubahan yang terjadi pada setiap fungsi manajemen sumber daya manusia juga memerlukan dukungan hasil riset. Kendati demikian perspektif human capital dan sumber daya manusia strategis tetap masih relevan sebagai perspektif manajemen sumber daya manusia sektor publik pada era new Normal.

Kata kunci: manajemen, sumber daya, sektor publik, New Normal.

A. Pendahuluan

Dalam hal eksistensi sebuah organisasi, manusia merupakan sumber daya utama dan aset yang tidak ternilai harganya. Sumber daya manusia merupakan paduan dari keterampilan fisik dan daya pikir yang unik tercermin pada setiap individu. Sehebat dan semahal apapun teknologi dan fasilitas yang dimiliki organisasi tidak memiliki arti apa-apa jika tidak dilengkapi dengan sumber daya manusia yang berkualitas. Kondisi inilah yang menempatkan sumber daya manusia pada posisi strategis. “**Strategis**” setidaknya mengandung dua perspektif utama (Farazmand, 2007). **Pertama**, menunjuk ke arah jangka panjang. Pengembangan sumber daya manusia akan memandu baik hari ini dan persiapan hari esok yang dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan dan hasilnya berorientasi pada kinerja serta perilaku organisasi jangka panjang. Implikasinya, tujuan pengembangan sumber daya manusia harus kongruen dengan tujuan strategis organisasi. Pengembangan sumber daya manusia bukan sekedar menertibkan administrasi posisi sumber daya manusia sebagai pegawai, melainkan membutuhkan pemikiran dan praktik yang holistik dengan visi yang mempertimbangkan segala tantangan serta peluang yang dipercepat oleh era globalisasi dan revolusi industri 4.0 seperti saat ini. **Kedua**, sumber daya manusia merupakan tuas kunci (*key leverage*) karena posisinya yang menghubungkan sistem saraf operasi sebuah organisasi tidak terkecuali organisasi publik. Manajer publik harus memahami betul bahwa posisi, tugas dan fungsi sumber daya manusia adalah menghubungkan kinerja strategis organisasi. Oleh karena itu pembangunan *human capital* sangat penting guna mengelola kompleksitas, turbulensi dan ketidakpastian yang semakin tinggi. Armstrong (2008), mendefinisikan perspektif strategis sumber daya manusia adalah sebuah pendekatan bagaimana tujuan organisasi dicapai melalui orang-orang dan terintegrasi dalam kebijakan maupun praktik. Definisi lainnya antara lain, bahwa orang-orang dalam organisasi merupakan sumber daya strategis untuk mencapai keunggulan kompetitif dan tujuannya, serta memecahkan masalah bisnis (Hendry and Pettigrew, 1986; Schuler and Walker, 1990; Batt, 2007). Oleh karena itu Armstrong (2008) menegaskan bahwa sumber daya manusia strategis itu didasarkan pada 3 (tiga) buah proposisi yakni:

1. Sumber daya manusia atau *human capital* dari suatu organisasi memainkan peran strategis dalam keberhasilan dan merupakan sumber utama keunggulan kompetitif;
2. Sumber daya manusia strategis harus diintegrasikan dengan rencana bisnis (integrasi vertikal), sebagaimana dikatakan Allen and White (2007) yang menekankan bahwa premis sentral teori sumber daya manusia strategis adalah bahwa sukses kinerja organisasi tergantung pada kecocokan antara bisnis dengan strategi sumber daya manusia. Boxal et al (2007) juga percaya bahwa fokus utama sumber daya manusia strategis harus menyelaraskan sumber daya manusia dengan strategi organisasi;
3. Sumber daya manusia strategis individual harus berpadu satu dengan lainnya untuk memberikan dukungan bersama (integrasi horisontal).

Posisi strategis sumber daya manusia memberikan konsekuensi terhadap manajemen sumber daya manusia itu sendiri. Artinya, manajemen sumber daya manusia perlu melakukan *repositioning* terhadap sumber daya manusia baik dari aspek perilaku maupun kompetensinya. *Repositioning* perilaku sumber daya manusia berkaitan dengan peningkatan inisiatif bekerja dalam diri seseorang dan untuk itu diperlukan etos kerja yang baik. Sementara *repositioning* kompetensi sumber daya manusia berkaitan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia lengkap dengan sumber daya yang dibutuhkan (fasilitas). Oleh karena itu manajemen sumber daya manusia harus terus mengalami perubahan. Manajemen sumber daya manusia adalah sebuah pendekatan yang strategis dan koheren untuk mengelola aset yang paling berharga bagi sebuah organisasi yakni orang-orang baik secara individu maupun kelompok yang berkontribusi untuk pencapaian tujuan (Armstrong, 2008). Pengelolaan ini meliputi fungsi perencanaan sumber daya manusia (*human resource planning*), pengadaan sumber daya manusia (*human resource procurement*), pengembangan sumber daya manusia (*human resource development*), manajemen kompensasi (*compensation management*), pemeliharaan (*retention*), dan pemisahan (*separation*). Secara umum tujuan manajemen sumber daya manusia adalah memastikan bahwa organisasi mampu meraih kesuksesan melalui orang-orang.

Manajemen sumber daya manusia dapat menjadi sumber kemampuan organisasi yang memungkinkan organisasi untuk belajar dan memanfaatkan peluang baru dari lingkungan yang dinamis, turbulen dan penuh ketidakpastian.

Globalisasi yang saat ini diikuti era revolusi industri 4.0, menuntut kepada manusia untuk melakukan perubahan cara berfikir, berperilaku dan berinteraksi. Kecanggihan teknologi era revolusi industri 4.0 tidak dapat dinegosiasikan dalam kehidupan bermasyarakat, apalagi pada organisasi publik. Hal penting bagi organisasi publik pada era revolusi industri 4.0, yang perlu diperhatikan adalah kualitas, kuantitas dan distribusi sumber daya manusia. Kualitas berkaitan dengan upaya menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas agar sesuai dengan kebutuhan organisasi berbasis teknologi digital. Kuantitas berkaitan dengan bagaimana cara menghasilkan sejumlah sumber daya manusia yang berkualitas. Sedangkan distribusi berhubungan dengan upaya bagaimana agar sumber daya yang berkualitas penyebarannya merata di seluruh unit organisasi sesuai dengan kebutuhan.

Di era revolusi industri 4.0, manajemen sumber daya manusia harus mampu mengembangkan sumber daya manusia ke arah literasi baru yakni: (1) literasi data yaitu kemampuan membaca, menganalisis dan memanfaatkan informasi *big data* dalam dunia digital; (2) literasi teknologi, yaitu memahami cara kerja mesin, aplikasi teknologi (*coding, artificial intelligence* dan *engineering principles*); dan (3) literasi manusia, *humanities*, komunikasi dan desain (Aoun, 2017). Bagi organisasi publik, pemerintah tentunya harus mendesain balai latihan kerja dan metode yang efektif dalam rangka mewujudkan sumber daya manusia yang berliterasi sebagaimana diuraikan di atas. Hal ini diperlukan kajian tersendiri agar benar-benar diperoleh desain kelembagaan dan metode pelatihan yang efektif. Hal ini urgen karena sesungguhnya tidak cukup dengan literasi teknologi melainkan yang lebih penting adalah nilai-nilai budaya dan kemanusiaan agar dalam pemanfaatan teknologi tetap sesuai dengan nilai-nilai budaya dan nilai-nilai kemanusiaan.

Baru saja melangkah menuju ke dunia pelik revolusi industri 4.0, manajemen sumber daya manusia sudah dihadapkan pada situasi pandemi global yakni penyakit virus corona 2019 atau yang juga disebut *corona virus disease* 2019 (COVID-19).

Pada Bulan Maret 2020, *World Health Organization* (WHO) menyebutkan bahwa penyakit itu tidak lagi sekedar krisis kesehatan publik, melainkan krisis yang telah menyentuh seluruh aspek kemanusiaan. Oleh karena itu, setiap individu harus ikut menghentikan penyebarannya. Pemerintah setiap negara diharapkan menetapkan dan mengimplementasi kebijakan pemutusan penyebaran virus corona seperti memberlakukan *contact tracing*. Pemerintah Indonesia melakukan berbagai macam cara untuk dapat menanggulangi masalah-masalah akibat Covid-19. Solusinya adalah *Work From Home* (WFH) dan interaksi pada sebagian besar kegiatan dilakukan secara daring. *Social distancing*, mengenakan masker, dan cuci tangan sesering mungkin sudah menjadi kenormalan baru (*new normal*) bagi masyarakat. Pandemi memaksa pemerintah melaksanakan transformasi digital. Oleh karena itu riset bertema kesiapan setiap organisasi publik terutama dari perspektif sumber daya manusia dalam melaksanakan kebijakan tersebut menjadi sangat penting.

Era tatanan kenormalan baru sesungguhnya memuluskan dan bahkan mengakselerasi pelaksanaan industri 4.0. Bagi Indonesia *New Normal* justru mempercepat *making Indonesia 4.0*. Tidak saling kontak fisik namun dapat bertukar informasi dan aksi adalah ide dasar dari revolusi industri 4.0. Indonesia sebenarnya akan menerapkan konsep tersebut secara besar-besaran pada tahun 2030 melalui program *making Indonesia 4.0*. Namun demikian pandemi memaksa Indonesia saat ini sudah melakukan perubahan besar-besaran sebagaimana yang diharapkan oleh revolusi industri 4.0. Bahkan tidak hanya pemerintah yang melakukan konversi besar-besaran, tetapi swasta juga berlomba-lomba menyiapkan solusi berbasis digital. Begitu juga masyarakat mencari jalan alternatifnya sendiri dalam upaya pemenuhan kebutuhan di tengah *social and phisical distancing* dan menyasar ke seluruh lapisan masyarakat. *Work From Home* juga merupakan alternatif yang sedang digagas oleh pemerintah Indonesia dalam rangka efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. Selain itu dalam manajemen sumber daya manusia konsep WFH adalah alternatif yang dirancang untuk kesejahteraan Aparatur Sipil Negara (ASN). Gagasan-gagasan tersebut belum direalisasikan tetapi pandemi memaksa manajemen sumber daya manusia merealisasikan saat ini. Berangkat dari uraian di atas, secara eksplisit

maupun implisit banyak tema-tema riset dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik yang dapat ditindaklanjuti melalui berbagai riset dengan berbagai pendekatan.

B. Kerangka Dasar Teori

Pendekatan Human Capital Dalam Manajemen Sumber Daya Manusia

Terminologi “*human capital*” untuk Sumber Daya Manusia (SDM) hingga saat ini belum banyak diminati oleh sektor publik, sementara itu peran SDM terhadap masa depan organisasi sektor publik sangat menentukan. Apapun orientasi dan bentuk organisasi, sesungguhnya dibangun dengan mendasarkan visi untuk kepentingan manusia dan dalam upaya pencapaian visi tersebut dilaksanakan oleh manusia. Jadi manusia adalah faktor yang paling strategis dalam kehidupan sebuah organisasi tidak terkecuali organisasi publik. Oleh karena itu, dalam pengelolaannya, SDM harus diperlakukan sebagai *human capital*. Sebagaimana dikatakan Morling dan Yakhlef (1999) bahwa yang menentukan kesuksesan organisasi adalah kemampuan organisasi tersebut dalam mengelola aset pengetahuan.

Perubahan masif yang terus dihadapi organisasi yang disebabkan oleh globalisasi, kemajuan teknologi komunikasi dan informasi, persaingan yang semakin ketat, tuntutan masyarakat yang semakin tinggi dan bervariasi, mengakibatkan berbagai organisasi mengubah *business process* mereka. Organisasi publik saat ini juga dituntut memiliki keunggulan kompetitif. Keunggulan kompetitif hanya diperoleh melalui inovasi-inovasi kreatif yang hanya dimiliki oleh SDM.

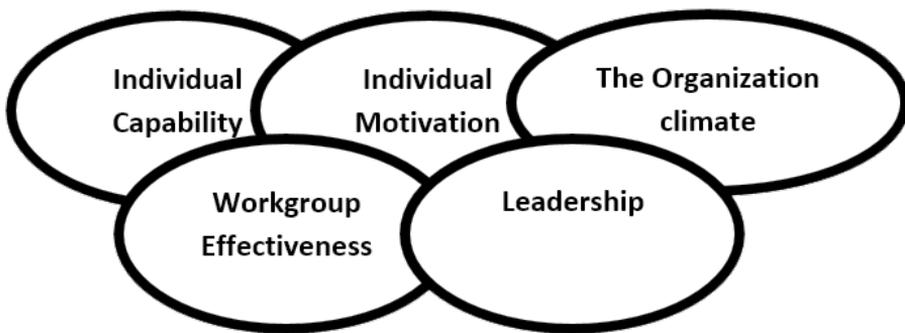
Human capital sesungguhnya manusia itu sendiri yang secara personal dipinjamkan kepada organisasi dengan kapabilitas individunya, komitmen, pengetahuan, keterampilan, motivasi, kompetensi, kreativitas, pengalaman pribadi, inovasi, ide-ide, energi, dan atribut pegawai lainnya. Dalam hal ini sebenarnya tidak semata-mata dilihat secara individual tetapi juga sebagai tim kerja yang memiliki hubungan pribadi baik di dalam maupun di luar organisasi (Stewart, 1997; Mayo, 2000; Nanbaldian et al, 2004; Schermerhon, 2005; Gaol, 2014). *Human capital*

memberikan nilai tambah kepada organisasi melalui semua kapabilitas yang dimiliki hingga organisasi mampu mencapai tingkat kinerja tertentu. Dalam hal ini terdapat hubungan kausalitas yakni semakin tinggi kontribusi kapabilitas *human capital*, maka kinerja organisasi diharapkan semakin baik. Begitu juga yang dikatakan Gaol (2014), apabila di dalam suatu organisasi seorang pegawai dijadikan sebagai modal keuntungan, maka organisasi tersebut akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pada organisasi yang hanya menganggap sebagai sumber daya biasa (sama dengan sumber daya lainnya). Dengan menggunakan keahlian, pengetahuan, ide, dan pengalamannya, SDM dapat menggerakkan sumber daya lainnya. Sementara itu Stewart (1998), mengatakan bahwa *human capital* merupakan *lifeblood* dalam modal intelektual dan sumber inovasi, tetapi komponen ini memang sulit diukur. *Human capital* mencerminkan kemampuan kolektif organisasi untuk menghasilkan solusi terbaik berdasarkan pengetahuan yang dimiliki oleh orang-orang yang ada dalam organisasi tersebut. Kinerja organisasi akan meningkat jika organisasi mampu menggunakan pengetahuan yang dimiliki pegawainya.

Pandangan Davenport (1999) tentang *human capital*, pegawai seharusnya tidak diperlakukan sebagai aset pasif yang bisa dibeli, dijual, dan diganti begitu saja oleh pemilik organisasi, namun perlu diperhatikan bahwa pegawai secara aktif memiliki kontrol terhadap kehidupan kerjanya. Menurutnya, pegawai khususnya yang berpendidikan dapat menentukan dirinya sendiri bahwa dirinya adalah seorang agen yang bebas yang dapat menentukan bagaimana dan dimana mereka dapat menginvestasikan minat, bakat, waktu dan energinya. Ada juga ahli yang mencoba mengaitkan antara *human capital* ini dengan *intellectual capital*, *social capital* dan *organizational capital*. Seperti yang disampaikan oleh Wright et al (2001), bahwa *intellectual capital* adalah faktor yang terdiri dari *human capital*, *social capital* dan *organizational capital*. Selanjutnya Nahapiet dan Ghoshal (1998), mengatakan bahwa *intellectual capital* berkaitan dengan “*knowledge and knowing capability of a social collectivity*” sebagai suatu organisasi, komunitas intelektual, atau praktik profesional. Edvinson, Stewart dan Sueby (dalam Burr dan Girardi, 2002), menggolongkan *intellectual capital* menjadi dua unsur yaitu *human capital* dan *structural capital*.

Namun menurut mereka yang terpenting adalah *human capital* karena aset inilah yang menentukan kesuksesan organisasi dalam persaingan.

Mayo (2000), membagi komponen *human capital* menjadi 5 (lima) yaitu: *individual capability*, *individual motivation*, *leadership*, *the organization climate*, dan *workgroup effectiveness*. Masing-masing komponen memiliki peran yang berbeda-beda dalam menciptakan *human capital* dalam organisasi yang pada gilirannya menjadi penentu kesuksesan organisasi tersebut. Berikut keterkaitan komponen-komponen yang dimaksud.



Komponen-Komponen *Human Capital* (Mayo, 2000)

Kemampuan individu (*individual capability*), meliputi pengetahuan, keterampilan, pengalaman, jaringan, kemampuan untuk mencapai hasil, potensi untuk berkembang dan apa yang mereka bawa ke dalam pekerjaan dari kehidupan mereka. Motivasi individu (*individual motivation*), meliputi aspirasi, ambisi dan dorongan, motivasi kerja dan produktivitas. Kepemimpinan (*leadership*) meliputi kejelasan visi tentang manajemen puncak dan kemampuan mereka untuk berkomunikasi dan berperilaku dengan cara yang konsisten. Suasana organisasi (*the organization climate*), meliputi budaya organisasi, kebebasan berinovasi, keterbukaan, fleksibilitas, dan saling menghormati antar individu. Menurut Mayo, budaya organisasi adalah faktor yang sangat penting dalam menciptakan *human capital* yaitu: (1) melakukan penilaian kinerja baik kelompok maupun individu;

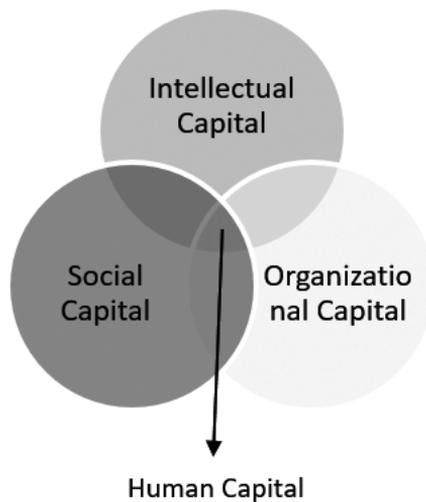
(2) melakukan penilaian terhadap karyawan dalam menghadapi masalah melalui proses pembelajaran dan pengembangan diri; (3) menciptakan inovasi-inovasi baru dan kreativitas individu yang bernilai yang tujuannya untuk memperbaiki kondisi organisasi; (4) dukungan sarana dan prasarana dari organisasi untuk pegawai dalam menjalankan tugasnya; dan (5) *transfer of knowledge* dari para senior kepada junior (saling berbagi pengalaman). Sedangkan efektivitas kelompok kerja (*workgroup effectiveness*) meliputi dukungan, saling menghormati, berbagi dalam tujuan bersama dan nilai-nilai. Kelompok kerja lebih dikenal dengan tim kerja. Dalam tim kerja akan terjalin hubungan yang baik antar anggota tim, tetapi juga mungkin akan muncul konflik di dalam tim kerja.

Teori *human capital* sesungguhnya sudah ada sejak empat dekade yang lalu yang pertama kali ditulis oleh Theodore Schultz, Gary Becker dan Jacob Mincer. Teori berkembang pesat baik dalam dunia akademik maupun dalam bidang penelitian, sehingga mengalami perkembangan cukup pesat. Saat ini, *human capital* sudah sangat dikenal baik dalam organisasi bisnis maupun organisasi publik.

Schultz (1971) mengatakan bahwa teori *human capital* didasarkan pada asumsi bahwa pendidikan formal sangat terkait dan dibutuhkan untuk meningkatkan kapasitas produksi organisasi. Atau dengan kata lain, populasi yang berpendidikan merupakan populasi yang produktif. Selaras dengan Schultz, Babalola (2003) menjelaskan bahwa investasi *human capital* sangat beralasan karena: (1) bahwa generasi baru harus diberikan pengetahuan (yang relevan) yang terakumulasi dari generasi sebelumnya; (2) bahwa generasi baru harus diajarkan bagaimana seharusnya pengetahuan digunakan untuk mengembangkan produk baru, menawarkan proses dan metode produksi yang baru dan memberikan pelayanan; (3) bahwa seseorang harus terus dipacu untuk mengembangkan seluruh ide, produk, proses dan metode melalui pendekatan yang kreatif.

Armstrong (2013), teori *human capital* tidak dapat dipisahkan dari tiga aspek: (1) *intellectual capital*; (2) *social capital*; dan (3) *organizational capital*. *Human capital* berhubungan dengan *intellectual capital* yaitu persediaan dan aliran pengetahuan yang tersedia bagi organisasi. Modal ini merupakan sumber daya yang *intangible* yang

terkait dengan pegawai, yang bersama dengan sumber daya *tangible* (uang dan aset fisik), memberikan nilai ekonomi bagi organisasi. *Social capital* adalah unsur lain dari *intellectual capital*, yakni bahwa pengetahuan berasal dari hubungan di dalam dan di luar organisasi. *Social capital* bisa berupa jaringan, norma dan kepercayaan (*trust*) yang membuat seseorang dapat berusaha secara efektif mencapai tujuan organisasi. *Organizational capital* adalah pengetahuan yang telah dimiliki oleh organisasi, yang diimplementasikan dalam sebuah basis data, manual dan sebagainya. Keterkaitan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Aspek dalam *Human Capital* (Armstrong, 2013)

Nilai tambah pegawai yang dapat berkontribusi terhadap organisasi dijelaskan melalui teori *human capital*. Teori ini berasumsi bahwa pegawai sebagai aset dan organisasi selalu investasi kepada pegawainya, maka pegawai akan menghasilkan *return* bagi organisasi. Teori ini menekankan pada *human capital management* serta *human resource management*. *Human capital* akan menghasilkan keunggulan kompetitif karena merupakan sumber daya yang dimiliki organisasi tidak dapat ditiru atau diambil alih oleh pesaing. Boxall (1996) menyebutnya sebagai *human capital advantage* yakni superioritas sumber daya manusia suatu organisasi dibanding organisasi lainnya.

Pendekatan Sumber Daya Manusia Strategis

Farazmand (2007) melihat paling tidak dari dua perspektif utama. Pertama, perspektif jangka panjang, yaitu pembangunan *human capital* dan perspektif pengembangan akan memandu hari ini dan hari esok, oleh karena itu harus ada pelatihan dan pengembangan bagi sumber daya manusia untuk kinerja jangka panjang yang berorientasi pada hasil dan perilaku organisasi. Misi manajemen sumber daya manusia harus kongruen dengan misi organisasi secara keseluruhan. Dalam hal ini, organisasi harus berfikir holistik dengan mempertimbangkan kekuatan, peluang, kelemahan, dan tantangan. Kedua, manajemen sumber daya manusia dikatakan strategis karena sebagai posisi kunci serta fungsi dan tugas yang menghubungkan sistem saraf operasi dari suatu organisasi pemerintah dan organisasi nirlaba. Inilah perlu persiapan pembangunan *human capital* dan manajemen menjadi sangat penting untuk mengelola organisasi dalam lingkungan yang semakin kompleks dan menantang di era globalisasi yang cepat pada abad 21. Untuk itu kunci pemahaman perspektif strategis dalam membangun dan mengelola *human capital* adalah inovasi dalam strukturisasi yang fleksibel tentang otoritas organisasi dan sistem pengambilan keputusan, jaringan komunikasi, koordinasi, klasifikasi pekerjaan dan posisi, perencanaan dan perekrutan, dan promosi, kompensasi, serta sistem motivasi.

Sehubungan dengan kompleksitas lingkungan sistem manajemen sumber daya manusia sektor publik, maka Farazmand (2007) mengidentifikasi sepuluh dimensi kunci manajemen sumber daya manusia strategis di abad 21:

1. Dimensi perencanaan strategis (*strategic planning dimension*)

Perencanaan strategis adalah komponen kunci pendekatan sistem bagi manajemen sumber daya manusia sektor publik. Sebuah pendekatan sistem memerlukan beberapa komponen kunci seperti identifikasi pernyataan visi dan misi, strategi dan tujuan operasional dan sasaran serta strategi untuk mencapai tujuan.

2. Dimensi struktural (*structural dimensions*)

Dimensi struktural harus menjawab pertanyaan besar “dimana”, yang berarti beberapa hal yang mengarah pada lokus dan fokus manajemen sumber daya manusia

strategis yang modern. Pertama, adalah posisi strategis dalam sebuah organisasi. Hal ini cukup diidentifikasi dengan struktur organisasi, tetapi tidak selalu terjadi karena posisi di luar struktur organisasi formal menonjol dari waktu ke waktu dan menjadi pusat organisasi tanpa menekankan struktur formal mereka. Kedua, adalah fokus dari subyek atau departemen dan program kepemimpinan organisasional atau otoritas legal memberi mereka dalam waktu yang berbeda. Fokus bisa berubah sejalan dengan waktu dan permintaan yang terus berubah dari lingkungan eksternal. Di sinilah fleksibilitas dan adaptasi menjadi kata kunci dalam manajemen sumber daya manusia strategis. Ketiga, adalah pertanyaan lokus struktural, manajemen sumber daya manusia sektor publik yang sentralistis atau desentralistis.

3. Dimensi proses (*process dimension*)

Dimensi proses harus menjawab pertanyaan kunci “bagaimana” dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik. Dimensi ini membahas proses fungsi kepegawaian dan perilaku yang mengarah pada hasil kinerja yang diharapkan atau *outcomes*. Dalam hal ini termasuk *software, hardware, techniques, methods, approaches, system, procedures, rules* dan *regulation*, dan banyak isu lainnya yang menjadi pusat proses sistem manajemen sumber daya manusia sektor publik (proses dan transformasi dari input menjadi output). Namun, proses riil sistem manajemen sumber daya manusia adalah dinamis dan melampaui transformasi mekanik input menjadi output. Proses ini menjadi jauh lebih sinergis dan holistik dengan perubahan dinamikanya.

4. Dimensi nilai dan budaya (*value and cultural dimensions*)

Dimensi nilai dibentuk oleh banyak elemen seperti masyarakat, agama, kepercayaan, persepsi, kebijakan formal, dan kebiasaan informal tidak pernah tinggal diam, melainkan mereka berubah secara dinamik, dan dengan demikian bentuk atribut-atribut dan reformasi budaya organisasi dengan mendefinisikan dan mendefinisi ulang asumsi dasar hidup organisasi. Nilai-nilai normatif membantu membentuk budaya organisasi dan cenderung melembagakan karena mereka maju dan berubah, mereka memberi, dan mengambil, legitimasi kebijakan dan tindakan administratif, sehingga terbentuk dimensi kelembagaan yang kuat bagi organisasi.

Operasi sistem manajemen sumber daya manusia sektor publik dalam sebuah lingkungan yang seperti itu dan membawa mereka ke dalam nilai yang kuat atau dimensi kognitif yang sangat penting bagi perubahan organisasi, adaptasi dan fungsi strategis pemerintahan dan administrasi modern.

5. Dimensi kinerja fungsional (*functional performance dimension*)

Dimensi ini menunjukkan dimana tindakan dan perilaku aktual kinerja diperhitungkan. Manajemen sumber daya manusia strategis diharapkan merespon organisasional, institusional, manajerial, harapan pelayanan dan kebutuhan warga negara di tingkat lokal, nasional, dan sekarang level global, karena sebagian besar pemerintah menjadi pemain proses globalisasi, oleh karena itu harus mengembangkan kapasitas. Manajemen sumber daya manusia strategis diuji oleh perilaku fungsional, harus memberikan hasil dan *outcome* yang diharapkan dari perencanaan dan analisis peramalan rekrutmen, pengembangan dan kompensasi, dan motivasi. Sebuah fitur kunci tantangan kinerja fungsional adalah kualitas SDM, dari operasional hingga manajerial, yang diharapkan dapat menghasilkan *outcome* dan hasil berkualitas tinggi.

6. Dimensi organisasional (*organizational dimension*)

Dimensi organisasional menyajikan tugas menarik tetapi menantang bagi manajemen sumber daya manusia strategis. Organisasi pemerintah yang tradisional memiliki struktur yang stabil dan tujuan terdefinisikan secara jelas serta lingkungan mudah diprediksi. Sistem manajemen sumber daya manusia pada organisasi publik modern abad 21 berbeda secara signifikan, lebih menantang dan lebih sulit. Sistem organisasi pelayanan publik menjadi lebih pluralis dan fitur struktur mereka disusun ulang ke arah multiorganisasional dan struktur jaringan dengan perubahan yang cepat dan kemampuan adaptif atau persyaratan harus berurusan dengan sumber daya manusia temporer.

7. Dimensi kepemimpinan dan manajerial (*leadership and managerial dimensions*)

Kunci manajemen sumber daya manusia sektor publik adalah suara kepemimpinan untuk mengelola, tidak hanya *human capital*, tetapi juga organisasi

secara keseluruhan. Kepemimpinan adalah kunci sebuah organisasi, dan manajemen sumber daya manusia sektor publik adalah kunci kepemimpinan. Tidak ada organisasi yang dapat eksis dan beroperasi tanpa kader personil yang kompeten, dan manajerial yang sehat memerlukan pemahaman, apresiasi, dan pemanfaatan yang tepat sumber daya manusia yang merupakan *human capital* bagi organisasi khususnya dalam masyarakat pengetahuan abad 21.

8. Dimensi manajemen buruh (*labor-management dimension*)

Gerakan dan organisasi buruh sudah ada sejak dulu, tetapi perkembangan mereka selalu dirusak oleh kekerasan terorganisir dari majikan, pembakaran dan tekanan legislatif di bawah pemerintahan kapitalisme. Dimensi ini dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik merupakan bagian yang sangat signifikan dalam pemerintahan, karena tanpa karyawan dan pekerja tidak ada yang bisa dilakukan. Mereka memiliki potensi konflik karena mereka saling memiliki kepentingan tetapi sebenarnya saling membutuhkan.

9. Dimensi lingkungan (*environmental dimension*)

Dimensi ini mencerminkan kondisi lingkungan dimana sistem beroperasi. Kondisi ini termasuk agama, politik, budaya, ekonomi, finansial, dan faktor geografis dan nilai-nilai yang mempengaruhi dan berdampak pada pembentukan dan pembentukan ulang organisasional dan budaya sistem manajemen sumber daya manusia, nilai, kinerja dan efektivitas. Sistem manajemen sumber daya manusia sektor publik beroperasi di bawah lingkungan lokal, regional, nasional, dan sekarang global atau internasional, masing-masing menyajikan tantangan signifikan terhadap struktur, proses, dan kapasitas untuk berkinerja.

10. Dimensi teknologi (*technological dimension*)

Teknologi adalah alat untuk melakukan sesuatu dengan efisiensi dan akurasi yang tinggi. Inovasi teknologi adalah kunci adaptasi dan modernisasi manajemen sumber daya manusia sektor publik. Teknologi memaksa manajer publik untuk meninggalkan cara-cara tradisional rutin, berganti dengan teknik-teknik baru, metode, perangkat lunak dan perangkat keras, pengetahuan, keterampilan, dalam mengelola fungsi-fungsi organisasional.

Manajemen Sumber Daya Manusia Sektor Publik

Manajemen sumber daya manusia adalah istilah modern yang muncul pada kurun waktu 1970-an dan diterima secara luas pada tahun 1969 pada saat Perhimpunan Amerika untuk Administrasi Personalialia (*American Society for Personnel Administration/ASPA*) namanya menjadi Perhimpunan untuk Manajemen Sumber Daya Manusia atau disebut *Society for Human Resource Management/SHRM*. Sungguh pun begitu, kedua istilah tersebut mengacu kepada hal serupa, perbedaan antara keduanya terletak pada penekanannya. Manajemen sumber daya manusia mencakup masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan, penggunaan dan perlindungan terhadap sumber daya manusia. Sedang manajemen personalialia lebih banyak berkaitan dengan sumber daya manusia yang berada dalam perusahaan-perusahaan, mempelajari dan mengembangkan cara-cara agar manusia dapat secara efektif diintegrasikan ke dalam berbagai unit organisasi guna mencapai tujuan-tujuannya (Sulistiyani dan Rosidah, 2003; Gomes, 1997; Hasibuan, 1994). Manajemen sumber daya manusia adalah desain dari sistem formal dalam suatu organisasi untuk memastikan penggunaan yang efektif dari karyawan terkait dengan pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan karakteristik lain untuk mencapai tujuan organisasi (*design of formal systems in an organization to ensure the effective use of employees' knowledge, skills, abilities, and other characteristics (KSAOCs) to accomplish organizational goals*) (Pynes, 2009; Armstrong, 2008; Pffner, 1960; Kiggundu, 1989).

Manajemen sumber daya manusia secara teknis juga dapat didefinisikan sebagai upaya perencanaan, penarikan, seleksi, pengorganisasian, pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, pemeliharaan, dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok kerja. Manajemen sumber daya manusia juga menyangkut desain dan implementasi sistem perencanaan, penyusunan pegawai, pengembangan pegawai, pengelolaan karier, evaluasi kinerja, kompensasi pegawai, dan separasi (Flippo, 1995; French, 1974; Handoko, 1987; Simamora, 2001; Sedarmayanti, 2008; Tulus, 1992).

Manajemen sumber daya manusia tidak hanya menyangkut pengelolaan manusianya, tetapi juga menyangkut mendesain pekerjaannya. Oleh karena itu

ruang lingkup manajemen sumber daya manusia terdiri dari kegiatan administratif yang menyangkut pekerjaan dan kegiatan administratif yang menyangkut sumber daya manusia. Kegiatan administratif pekerjaan terdiri dari *job design*, *job analysis*, *job description*, *job specification*, dan *job evaluation*. Kegiatan administratif sumber daya manusia meliputi perencanaan, *procurement*, penempatan, pengembangan, pemeliharaan hingga separasi. Oleh karena itu fungsi manajemen sumber daya manusia pada dasarnya mengintegrasikan dua kegiatan administratif tersebut (Dessler, 1993; Handoko, 1987; Hasibuan, 1994).

Selanjutnya Pynes (2009) menyebutkan fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia meliputi perekrutan, seleksi, pelatihan dan pengembangan, kompensasi dan benefit, retensi, evaluasi, promosi karyawan, dan hubungan pekerjaan-pekerjaan dalam sebuah organisasi. Hampir sama dengan yang disampaikan Pynes, Flippo (1995) menyebutkan fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia antara lain pengadaan tenaga kerja (*procurement*), pengembangan (*development*), kompensasi, integrasi, pemeliharaan (*maintenance*), dan pemutusan hubungan kerja.

Mengingat pentingnya keberadaan sumber daya manusia dalam organisasi, maka manajemen sumber daya manusia selalu diintegrasikan dengan perencanaan strategis organisasi. Kebijakan sumber daya manusia harus terintegrasikan dengan perencanaan strategis dan digunakan untuk mendorong budaya organisasi yang layak. Kemampuan organisasi mengintegrasikan masalah manajemen sumber daya manusia ke dalam rencana strategis, memastikan bahwa beragam aspek manajemen sumber daya manusia saling melekat dan memberikan kepada pimpinan masukan perspektif manajemen sumber daya manusia ke dalam pengambilan keputusan. Sumber daya manusia bernilai dan sumber keunggulan kompetitif, mereka akan disediakan sangat efektif dengan kebijakan bersama secara konsisten yang mempromosikan komitmen dan sebagai konsekuensinya, membantu terbentuknya keinginan dalam diri karyawan untuk bertindak secara fleksibel dalam kepentingan usaha “organisasi adaptif” untuk keunggulan (Baron, 1999; Brata dan Dangwal, 1999; Setyawan, 2002; Walker, 1994; Beaumont, 1993; Pynes, 2009; Amstrong, 2008).

Tujuan manajemen sumber daya manusia adalah memastikan bahwa organisasi mampu meraih kesuksesan melalui orang-orang. Sistem manajemen sumber daya manusia dapat menjadi sumber kemampuan organisasi yang memungkinkan organisasi untuk belajar dan memanfaatkan peluang baru (Ulrich and Lake, 1990; Armstrong; 2006). Secara spesifik manajemen sumber daya manusia berkaitan dengan mencapai tujuan:

1. Efektivitas organisasi (*organizational effectiveness*). Ciri-ciri praktik manajemen sumber daya manusia adalah membentuk kompetensi inti yang menentukan bagaimana organisasi bersaing. Manajemen sumber daya manusia strategis bertujuan untuk mendukung program untuk meningkatkan efektivitas organisasi dengan pengembangan kebijakan di bidang-bidang seperti manajemen pengetahuan, manajemen bakat dan umumnya menciptakan 'tempat yang bagus untuk bekerja'. Lebih khusus manajemen sumber daya manusia strategis memberikan perhatian terhadap perkembangan terus menerus perbaikan dan kebijakan-kebijakan hubungan pelanggan (Cappelli and Crocker-Hefter, 1996; Purcell et al, 2003).
2. Manajemen modal manusia (*human capital management*). Modal manusia merupakan aset utama bagi organisasi. Manajemen sumber daya manusia bertujuan untuk memastikan bahwa organisasi memperoleh dan mempertahankan keterampilan, komitmen, dan motivasi sumber daya manusia dengan cara memberikan pembelajaran dan pengembangan demi kelangsungan organisasi (Bontis et al, 1999; Becker et al, 1997).
3. Manajemen pengetahuan (*knowledge management*). Manajemen pengetahuan adalah setiap proses atau praktik membuat, memperoleh, menangkap, berbagi dan menggunakan pengetahuan, dimanapun berada, untuk meningkatkan pembelajaran dan kinerja dalam organisasi. Oleh karena itu manajemen sumber daya manusia bertujuan untuk mendukung pengembangan pengetahuan spesifik organisasi dan keterampilan yang merupakan hasil proses belajar organisasi (Scarborough et al, 1999).

4. Manajemen hadiah (*reward management*). Manajemen sumber daya manusia bertujuan untuk meningkatkan motivasi, keterlibatan kerja dan komitmen dengan memperkenalkan kebijakan dan proses yang memastikan bahwa orang dinilai dan dihargai atas apa yang dilakukan dan yang dicapai dengan keterampilan dan kemampuan yang dimiliki (Amstrong, 2006).
5. Hubungan karyawan (*employee relations*). Manajemen sumber daya manusia bertujuan untuk menciptakan iklim dimana hubungan produktif dan harmonis dapat dipertahankan melalui kemitraan antara manajemen dan karyawan dan serikat pekerja (Amstrong, 2006).
6. Memenuhi kebutuhan yang beragam (*meeting diverse needs*). Manajemen sumber daya manusia bertujuan untuk mengembangkan dan menerapkan kebijakan yang seimbang dan sesuai dengan kebutuhan *stakeholders*, mengelola tenaga kerja yang beragam dengan mempertimbangkan perbedaan individu dan kelompok dalam pekerjaan, kebutuhan pribadi, gaya kerja dan aspirasi serta penyediaan kesempatan yang sama bagi semua (Amstrong, 2006).
7. Menjembatani kesenjangan antara retorika dan realitas (*bridging the gap between rhetoric and reality*). Secara umum pada organisasi akan terjadi kesenjangan yang lebar antara retorika dengan realitas. Hal ini muncul karena kontekstual dan masalah-masalah proses. Tujuan manajemen sumber daya manusia adalah menjembatani kesenjangan tersebut dengan membuat setiap usaha untuk memastikan bahwa aspirasi diterjemahkan menjadi berkelanjutan dan tindakan yang efektif (Gratton et al, 1999; Purcell et al, 2003).

Berbicara manajemen sumber daya manusia sektor publik, akan berhadapan dengan pilihan terminologi mengenai manajemen sumber daya manusia sektor publik. Paling tidak terdapat empat istilah yang silih berganti digunakan antara lain *public personnel administration* (Farazmand, 2007; Riper, 2007), *public personnel management* (Word, 1973; Lefaver and Jaeck, 1977; Still, 1978; Klingner dan Nalbandian, 1985), *civil service* (Johnson and Libecap, 1994; Campbell, 1980; Chi, 2005; Lee, 2005), dan *human resource management in public sector* (Pynes, 2009; Henry, 2004; Carnevale and Ham, 2005; Condrey, 2005).

Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan sumber daya manusia merupakan proses sistematis untuk mencocokkan pasokan karyawan internal dan eksternal dengan lowongan jabatan yang diperkirakan muncul dalam organisasi sepanjang periode waktu tertentu (Mondy et al, 2005). Dengan demikian perencanaan sumber daya manusia memiliki dua komponen yakni peramalan kebutuhan (*requirement forecast*) dan peramalan ketersediaan (*availability forecast*). Input dalam meramalkan kebutuhan adalah hasil dari analisis beban kerja (*work load analysis*) dan analisis jabatan (*job analysis*). Sedangkan peramalan ketersediaan adalah aktivitas untuk memperkirakan kemampuan organisasi dengan keadaan sumber daya manusianya saat ini dengan memperhitungkan jumlah dan spesifikasi serta faktor-faktor lainnya. Dalam hal ini manajer sumber daya manusia perlu mengamati sumber-sumber internal dan sumber-sumber eksternal. Tujuan perencanaan sumber daya manusia adalah untuk menjamin dalam organisasi tersedia sumber daya manusia yang tepat untuk menduduki berbagai kedudukan, jabatan, dan pekerjaan. “Tepat” yang dimaksud di sini adalah dalam arti jumlah, kualitas, dan waktu.

Pengadaan Sumber Daya Manusia

Pengadaan sumber daya manusia merupakan implementasi dari perencanaan sumber daya manusia yang telah ditetapkan sebelumnya, yaitu untuk mendapatkan sumber daya manusia yang dibutuhkan oleh organisasi baik secara kuantitas maupun kualitas. Fungsi ini sangat penting karena tujuan organisasi akan tercapai jika didukung oleh sumber daya manusia yang memiliki kompetensi yang tepat. Fungsi ini meliputi tiga tahap yakni penarikan (*recruitment*), seleksi (*selection*), dan penempatan (*placement*).

Rekrutmen ditandai dengan terkumpulnya sejumlah pelamar atas lowongan (formasi) yang ditawarkan oleh organisasi. Proses ini dimulai dari pengumuman formasi atau pelamar dicari dan berakhir ketika lamaran-lamaran mereka terkumpul. Rekrutmen merupakan rangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan (Ambar dan

Rosidah, 2009). Rekrutmen ditujukan untuk menemukan dan menarik para pelamar yang tertarik dan memiliki kualifikasi terhadap lowongan yang dibutuhkan (Bernardin dan Russel, 1985). Tujuan rekrutmen meliputi beberapa hal: (1) untuk mendapatkan pelamar sebanyak mungkin sehingga organisasi leluasa memilih calon pegawai yang benar-benar berkualitas (Jackson & Schuler, 2006); (2) merangsang pelamar yang *qualified* (Werther & Davis, 1996); (3) mempunyai efek *spillover effects* yakni citra umum organisasi haruslah menanjak, dan bahkan para pelamar yang gagal harus mempunyai kesan-kesan positif terhadap organisasi (Simamora, 2004); (4) membantu meningkatkan *rating* proses seleksi dengan mengurangi jumlah pelamar yang *underqualified* atau *overqualified* (Sirait, 2006). Rekrutmen bisa berasal dari dalam organisasi (internal) maupun dari luar organisasi (eksternal).

Seleksi merupakan kegiatan dalam manajemen sumber daya manusia yang dilaksanakan setelah proses rekrutmen selesai. Seleksi adalah proses bertahap untuk memperoleh dan memanfaatkan berbagai informasi mengenai para pelamar kerja guna menentukan siapa saja yang akan ditarik sebagai karyawan untuk mengisi lowongan posisi-posisi jangka panjang ataupun jangka pendek (Jackson & Schuler, 2006). Proses seleksi ini meliputi: (1) menetapkan kriteria-kriteria yang diinginkan; (2) memilih berbagai prediktor (ragam informasi yang diperlukan untuk melakukan seleksi); (3) menentukan waktu yang tepat untuk mengukur setiap prediktor; dan (4) mengolah informasi yang terkumpul dan mengambil keputusan seleksi. Dengan demikian seleksi bertujuan memilih calon di antara banyak calon yang akan mengisi pekerjaan atau jabatan yang lowong. Dengan demikian tidak hanya mencari orang yang baik tetapi juga orang yang tepat bagi jabatan tersebut dalam tatanan dan lingkungan budaya organisasi. Lazimnya, pendekatan yang digunakan dalam seleksi adalah *successive hurdles*, dimana berhasilnya pelamar diterima dalam suatu organisasi, mereka harus lulus dari berbagai persyaratan yang telah ditentukan secara bertahap (mulai dari tes administratif, tertulis, wawancara dan seterusnya). Segala macam tes tersebut inilah yang disebut dengan *hurdles* dan harus lulus dengan baik satu per satu atau secara berurutan (*successive*) (Siagian, 2015).

Tahap terakhir dari fungsi pengadaan adalah penempatan (*placement*). Pada tahap ini, setelah pelamar dinyatakan diterima berdasarkan proses seleksi, kemudian ditempatkan pada pekerjaan/jabatan yang telah dipilih oleh calon pegawai sejak saat proses pelamaran. Sebelum penempatan, biasanya dilakukan orientasi terlebih dahulu guna pengenalan pekerjaan beserta nilai-nilai yang dikembangkan dalam organisasi. Tujuan penempatan adalah: (1) mengisi lowongan pekerjaan yang tersedia dalam organisasi; (2) agar sumber daya manusia yang ditempatkan tersebut tidak terombang-ambing dalam menunggu tempat dan apa yang harus dikerjakan; (3) menempatkan orang yang tepat pada posisi dan tempat yang tepat; dan (4) agar organisasi dapat bertindak efisien dengan memanfaatkan sumber daya manusia yang berhasil direkrut dan diseleksi (Saydam, 2000).

Pengembangan Sumber Daya Manusia

Pengembangan sumber daya manusia merupakan fungsi operasional manajemen sumber daya manusia berikutnya. Konsep ini pada hakikatnya merupakan usaha untuk meningkatkan daya saing organisasi dan meningkatkan keunggulan kompetitif sumber daya manusia yang berkelanjutan. Pengembangan sumber daya manusia bersifat integral sebagai individu dan sistem organisasi sebagai wadah sumber daya manusia secara terencana dan berkesinambungan untuk meningkatkan kompetensi sumber daya manusia melalui program pelatihan, pendidikan, dan pengembangan (Noe, 2008). Secara umum pengembangan sumber daya manusia memiliki tujuan: (1) membentuk individu dari aspek-aspek keterampilan, pengetahuan dan sikap; (2) pengembangan karir; (3) mengatur dan membina sumber daya manusia sebagai sub sistem organisasi melalui program-program perencanaan dan penilaian seperti perencanaan sumber daya manusia, penilaian kinerja, analisis pekerjaan, dan kualifikasi pekerjaan; (4) mendapat sumber daya manusia sesuai klasifikasi kebutuhan organisasi; (5) penyesuaian sistem dan kebijakan organisasi sebagai penangkal risiko dan faktor eksternal (Labola, 2019). Untuk mencapai tujuan tersebut, model pengembangan sumber daya manusia yang tepat saat ini adalah

pengembangan sumber daya manusia berbasis kompetensi. Pengembangan sumber daya manusia model ini sasarannya adalah kompetensi individu yakni karakteristik yang mendasari seseorang dan berkaitan dengan efektivitas kinerja individu dalam pekerjaannya. Karakteristik ini meliputi *motives, traits, self concept, knowledge* dan *skills* (Mitrani, 1992). Untuk mengetahui kompetensi apa saja yang perlu dikembangkan dari seseorang, maka perlu dilakukan penilaian kinerja dan uji kompetensi. Selanjutnya setelah diketahui tingkat kompetensi pada setiap individu, maka dapat diambil keputusan pelatihan dan pendidikan yang dibutuhkan serta pengembangan karier pegawai. Dengan demikian ruang lingkup fungsi pengembangan sumber daya manusia meliputi penilaian kinerja individu, pelatihan dan pendidikan serta pengembangan karier.

Penilaian kinerja pada tingkat individual, dapat didefinisikan sebagai “*..an evaluation of an employee’s progress or lack of progress measured in terms of job effectiveness...*” (Chandler & Plano, 1988). Penilaian kinerja adalah penilaian kemajuan atau kegagalan dari seorang pegawai. Penilaian kinerja sebagai “*...a way of measuring the contributions of individuals to their organization...*” (Bernardin & Russel, 1993). Intinya penilaian kinerja adalah mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap individu untuk organisasinya (Chung & Megginson, 1981). Tujuan penilaian tersebut adalah memberikan insentif/disinsentif atas hasil kerja yang dicapai masa lampau, dan memberikan motivasi terhadap perbaikan kinerja pada masa yang akan datang. Penilaian kinerja berguna untuk menentukan kompensasi, perbaikan kinerja, umpan balik, dokumentasi, promosi, pelatihan, mutasi, pemecatan, pemberhentian, penelitian kepegawaian dan perencanaan tenaga kerja (Locher & Teel, 1988).

Pelatihan adalah proses yang sistematis perubahan perilaku para pegawai dalam suatu arah guna meningkatkan tujuan-tujuan organisasi (Sulistiyani & Rosidah, 2003). Pelatihan sesungguhnya merupakan upaya untuk menutup kesenjangan *skills* saat ini dibanding dengan tuntutan perkembangan teknologi dan ilmu pengetahuan. Pelatihan ditujukan untuk kebutuhan jangka pendek. *Training is a short-term educational process utilizing a systematic and organized procedure by which non*

managerial personnel learn technical knowledge and skills for definite purpose (Sikula, 1981). Sementara itu pendidikan, lebih ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pengetahuan bagi para pegawai dalam rangka menjalankan tugas jabatannya. Oleh karena itu pendidikan sifat lebih berorientasi jangka panjang.

Bagian ke dua fungsi pengembangan sumber daya manusia adalah pengembangan karir. Karir ditandai dengan perkembangan hierarkhis, dikelola secara terencana oleh organisasi. Karier juga digunakan untuk menyiratkan gerakan ke atas dan kemajuan dalam peran bekerja (Adamson, et al, 1998). Bagi individu, karier merupakan bagian dari kehidupan yang dapat memberikan rasa tenteram, nyaman dan aman. Melalui karier seseorang akan mendapat pengakuan dan merasa dihargai, dihormati baik di lingkungan kerja, di keluarga maupun di masyarakat. Tujuan utama pengembangan karier adalah untuk memenuhi kebutuhan saat ini dan masa depan organisasi serta individu di tempat kerja, dan ini semakin menunjukkan bahwa pengembangan karier berarti mengembangkan kerja (Torrington et al, 2008). Jalur karir dalam organisasi dapat bersifat vertikal (promosi dan demosi) dan horisontal (mutasi).

Manajemen Kompensasi

Kompensasi adalah semua bentuk hasil keuangan dan tunjangan nyata yang diterima pegawai sebagai bagian hubungan kerja (Bernardin, 2007). Jadi kompensasi merujuk pada: (1) semua pembayaran uang; dan (2) semua barang atau komoditi yang digunakan berdasarkan nilai uang untuk memberi imbalan pegawai. Kompensasi sangat penting bagi individu guna memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial dan prestis. Kecukupan dan keadilan kompensasi menjadi masalah yang sangat penting, karena jika pegawai merasakan ketidakadilan, maka akan mendorong terjadinya konflik.

Terdapat beberapa kriteria dalam pemberian kompensasi: (1) biaya hidup, dasarnya adalah inflasi; (2) produktivitas, dasarnya adalah tingkat produktivitas; (3) skala upah, dapat mengacu pada kompensasi pada organisasi lain yang sederajat maupun peraturan perundang-undangan; (4) kemampuan organisasi membayar, didasarkan pada anggaran organisasi; dan (5) motivasi karyawan, didasarkan pada

kinerja pegawai (Notoatmodjo, 2009). Kompensasi dibedakan menjadi dua macam: (1) kompensasi langsung yakni kompensasi yang langsung berhubungan dengan kinerja pegawai seperti gaji, upah dan insentif; dan (2) kompensasi tidak langsung yakni kompensasi yang tidak berhubungan langsung dengan kinerja pegawai seperti tunjangan, uang pensiun, seragam dinas dan sebagainya yang arahnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai. Berdasarkan uraian di atas, maka tujuan pemberian kompensasi adalah: (1) ikatan kerja; (2) kepuasan kerja; (3) pengadaan sumber daya manusia yang efektif; (4) motivasi; (5) stabilitas pegawai (6) disiplin; (7) pengaruh serikat buruh; dan (8) pengaruh pemerintah (Hasibuan, 2012). Untuk mendapatkan kompensasi yang adil dan konsisten, maka organisasi perlu melakukan evaluasi jabatan. Dari evaluasi ini akan diperoleh *grade* jabatan berdasarkan tanggung jawab dan beban kerja. Setiap *grade* dihargai dengan nominal kompensasi sesuai beberapa faktor seperti kemampuan membayar, peraturan perundang-undangan, dan keadilan.

Pemeliharaan Sumber Daya Manusia

Agar sumber daya manusia dalam organisasi menjadi *betah*, maka harus dipelihara sedemikian rupa sehingga kesejahteraan dan kemanfaatan (*benefit*) mereka terjamin. Pemeliharaan sumber daya manusia adalah proses pendesainan keselamatan, kesehatan dan tindakan kesejahteraan (Baheshtifar & Safarian, 2013). Fungsi ini merupakan upaya mempertahankan dan atau meningkatkan kondisi fisik, mental dan sikap pegawai agar mereka tetap loyal dan bekerja secara produktif untuk menunjang pencapaian tujuan organisasi. Tujuannya: (1) untuk meningkatkan produktivitas kerja pegawai; (2) meningkatkan disiplin dan menurunkan absensi; (3) meningkatkan loyalitas dan menurunkan *turnover* pegawai; (4) memberikan ketenangan, keamanan, dan kesehatan; (5) meningkatkan kesejahteraan pegawai dan keluarganya; (6) memperbaiki kondisi fisik, mental, dan sikap pegawai; (7) mengurangi konflik serta menciptakan suasana harmonis; dan (8) mengefektikan pengadaan pegawai (Hasibuan, 2003). Beberapa metode pemeliharaan dapat

diterapkan dalam organisasi dikemas dalam *diagnostic model for human resource management* diantaranya metode *labour relations and collective bargaining, safety, health, and wellness, and evaluation* (Ivancevich, 2001). Contoh metode pemeliharaan antara lain pemberian tunjangan, perlindungan, cuti, penyediaan tempat ibadah, koperasi, kafeteria, uang makan, uang transport, jemputan karyawan, alat pelindung kerja dan sebagainya.

Pemisahan Sumber Daya Manusia

Fungsi ini harus dilaksanakan secara hati-hati karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengikat bagi organisasi maupun pegawai. Fungsi pemisahan ditunjukkan ada putusnya hubungan kerja seseorang dari organisasi yang disebabkan oleh keinginan pegawai, keinginan organisasi, pensiun atau sebab-sebab lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemisahan sumber daya manusia dikelompokkan menjadi dua: (1) pengertian yang bersifat positif, apabila pemisahan dilaksanakan pada masa atau jangka waktu pemberhentian dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku secara wajar, seperti pensiun dan berakhirnya kontrak; (2) pengertian yang bersifat negatif, apabila proses dan pelaksanaan pemisahan menyimpang dari ketentuan-ketentuan tersebut atau secara tidak wajar, seperti pemecatan atau diberhentikan secara tidak hormat (Martoyo, 2000). Pengelolaan pemisahan sumber daya manusia juga harus direncanakan dengan baik, termasuk mempersiapkan pegawai untuk dikembalikan ke masyarakat. Organisasi perlu membekali secukupnya berbagai macam keterampilan dan sikap bagi pegawai, agar ketika kembali ke masyarakat dapat segera beradaptasi dan mampu menghidupi diri dan keluarganya.

B. Analisis dan Pembahasan

Istilah “*New Normal*” atau istilah lainnya seperti kenormalan baru, tatanan kehidupan baru maupun normal baru, beberapa bulan belakangan sering didengar dalam kehidupan sehari-hari. Istilah ini muncul karena pandemi Covid-19, dimana

untuk pencegahan penularan virus tersebut, masyarakat harus melaksanakan tatanan baru yang sebelumnya tidak menjadi kebiasaan. Tatanan baru yang dimaksud seperti jaga jarak, memakai masker, sering mencuci tangan dan perilaku hidup bersih lainnya. Lebih lanjut karena harus jaga jarak, maka sebagian pekerjaan terutama di kantor-kantor dilaksanakan secara *online* dengan memanfaatkan teknologi komunikasi. Begitu juga untuk mengurangi kerumunan, pelaksanaan kerja bisa dilaksanakan dari rumah (*Work From Home/WFH*) dan dari kantor (*Work From Office/WFO*).

New Normal sebenarnya bukan istilah yang sama sekali baru. Istilah ini sudah pernah muncul sejak abad 19, meskipun penggunaannya berbeda dengan sekarang. Henry A. Wise Wood (1918) dalam tulisannya “*Beware*” yang dimuat dalam Buletin *National Electric Light Association*. Dalam artikel tersebut istilah “*the New Normal*” digunakan untuk menandai periode setelah perang dunia pertama. Wood membagi sejarah dalam tiga periode, masa perang, masa transisi, dan masa *New Normal*. Pada tahun 2004, McNamee seorang kampiun investor di bidang teknologi menggunakan istilah *the New Normal* sebagai era baru dalam bidang bisnis dan keuangan yang menjadi tujuan bagi investasi yang cerdas. Dia menerbitkan buku “*The New Normal: Great Opportunities in a Time of Great Risk*”. Istilah *the New Normal* dipahami sebagai suatu era yang sama sekali baru yang dipenuhi dengan ketidakpastian karena berbagai hal, seperti terorisme dan skandal perusahaan. Akan tetapi, era baru ini juga membuka peluang yang besar bagi para pengusaha yang berinvestasi. Istilah *New Normal* juga digunakan di bidang ekonomi, seperti tulisan Mohamed A. El-Erian (2009). Dia memunculkan istilah *new Normal* digunakan untuk menggambarkan situasi yang mengikuti krisis finansial tahun 2008 saat pengangguran tinggi, pertumbuhan ekonomi dunia yang lambat, dan intervensi pemerintah yang lebih kuat dalam pasar keuangan akan dianggap sesuatu yang biasa. Istilah ini untuk mengingatkan pasar dan pembuat kebijakan bahwa ekonomi industri pasca krisis akan memulihkan diri dengan cara-cara yang baru. El-Erian juga menyatakan bahwa istilah *New Normal* lebih merupakan gambaran tentang apa yang sedang terjadi daripada gambaran tentang apa yang seharusnya akan terjadi.

Sedangkan *New normal* yang muncul di Indonesia setelah terjadi pandemi

Covid-19, hingga saat ini belum ada definisi yang pasti. Qodari (2020) mengenalkan istilah Tatanan Hidup dengan Covid-19 (THC) yaitu kondisi kehidupan dimana wabah Covid-19 belum hilang, tetapi manusia kembali beraktivitas yaitu bekerja, sekolah dan berwisata dengan protokol kesehatan. Habibi (2020), mengutip pendapat Dosen Politik Universitas Gajah Mada Sigit Pamungkas, normal baru adalah suatu cara hidup baru atau cara baru dalam menjalankan aktivitas hidup di tengah pandemi Covid-19 yang belum selesai. Kemudian Habibi menyimpulkan bahwa normal baru itu menerangkan suatu kondisi yang terbentuk akibat lamanya kehidupan sosial masyarakat selama Covid-19. Sementara itu Idris (2020), menyebutkan bahwa tatanan normal baru merupakan transformasi perilaku hidup di masyarakat untuk tetap menjalankan aktivitas normal namun dengan menerapkan protokol kesehatan sampai ditemukannya vaksin yang dapat menyembuhkan para korban yang terinfeksi Covid-19. Menurutnya secara sosiologis, tatanan normal baru sama dengan istilah adaptasi hidup darurat pandemi. Hal ini dimaksudkan agar berbagai sektor kehidupan yang tadinya tersendat bahkan berhenti, dapat (sedikit) bergerak kembali.

Apapun definisi *New Normal* di Indonesia, tetap mendapat kritikan, seperti yang dikemukakan Sofanudin (2020). Pertama, dasar pertimbangan *New Normal* tidak jelas. Sekilas *New Normal* seperti sekedar dibukanya kembali mal-mall besar dan pusat-pusat perbelanjaan, sehingga ada dugaan karena desakan para pemilik modal (kapitalis) yang saat pandemi hampir mengalami kebangkrutan. Kedua, *New Normal* terkesan menyerahkan sepenuhnya urusan ketahanan kesehatan kepada masyarakat (seleksi alam), yang memiliki imunitas kuat akan selamat dan sebaliknya.

Bagaimanapun risiko yang akan dihadapi karena pelaksanaan *New Normal*, pemerintah tetap mengeluarkan kebijakan terutama ditujukan kepada Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam menjalankan sistem kerja pada khususnya dan manajemen ASN pada umumnya. Keluarnya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 58 Tahun 2020 tentang Sistem Kerja Pegawai Aparatur Sipil Negara Dalam Tatanan Normal Baru sebagaimana telah dilakukan perubahan melalui Surat Edaran Nomor 67 Tahun 2020, menandai terjadinya

perubahan dalam manajemen sumber daya manusia sektor publik. Tugas pokok dan fungsi ASN tetap dilakukan, tetapi dengan memprioritaskan aspek kesehatan dan keselamatan bagi ASN dengan cara menjalankan protokol kesehatan dalam aktivitas keseharian.

Adaptasi terhadap tatanan normal baru selanjutnya menjadi wacana sekaligus praktik baru dalam manajemen ASN. Paling tidak terdapat 3 (tiga) hal baru yang harus diperhatikan oleh manajemen SDM sektor publik yakni:

1. Penyesuaian sistem kerja ASN. Penyesuaian ini dapat dilakukan melalui fleksibilitas dalam pengaturan lokasi bekerja, yakni pelaksanaan tugas kedinasan di kantor (*Work From Office/WFO*) dan/atau pelaksanaan tugas kedinasan di rumah (*Work From Home/WFH*).
2. Dukungan sumber daya manusia aparatur. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam manajemen sumber daya manusia aparatur antara lain penilaian kinerja, pemantauan dan pengawasan, serta kedisiplinan.
3. Dukungan infrastruktur. Dalam penyesuaian dengan tatanan normal baru, setiap organisasi harus mempersiapkan dukungan sarana dan prasarana yang dibutuhkan ASN dalam pelaksanaan tugas kedinasan dengan fleksibilitas lokasi bekerja dan memastikan penerapan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dilaksanakan dengan memperhatikan pedoman penggunaan teknologi informasi dan komunikasi, keamanan informasi dan keamanan siber.

Banyak hal yang didapatkan dari peristiwa pandemi Covid-19. Sumber daya ASN justru memperoleh kesempatan untuk menerapkan WFH dan sekarang dikombinasikan dengan WFO. Ini merupakan sistem kerja fleksibel yang sudah banyak diterapkan di negara-negara maju selama ini dengan sebutan *Flexible Working Arrangement (FWA)*. Fungsi pemeliharaan pegawai dalam rangka meningkatkan kesejahteraan pegawai dapat dikembangkan melalui sistem kerja fleksibel semacam ini. Bekerja fleksibel seperti ini di negara maju terbukti dapat meningkatkan produktivitas pegawai. Bagaimana di Indonesia ? Ini sebuah peluang besar untuk melakukan riset yang serius, apakah sistem fleksibilitas dalam melaksanakan tugas

akan meningkatkan kinerja ASN atau sebaliknya. Jika memang menghasilkan kinerja yang lebih baik, maka perlu dilakukan perubahan besar dalam manajemen ASN. Perlu dilakukan revisi terhadap Undang-Undang ASN, termasuk peraturan perundang-undangan lainnya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 1995 tentang Hari Kerja di Lingkungan Lembaga Pemerintah, karena dalam peraturan tersebut diatur mengenai lokasi dan jam kerja yang harus dipatuhi oleh Pegawai Negeri Sipil.

Begitu juga kaitannya dengan kompetensi ASN, yang tentunya ikut mengalami perubahan. Sistem kerja yang berubah dalam rangka menyesuaikan tatanan normal baru, kompetensi yang harus dimiliki oleh ASN juga mengalami perubahan. Pandemi merupakan momentum bagi ASN untuk dapat mengembangkan kompetensi dan inovasi, bukan sebaliknya membuat ASN berdiam diri dan tidak melakukan aktivitas apapun. Pemanfaatan teknologi komunikasi menjadi alternatif utama bagi ASN dalam memberikan layanan di tengah pandemi, sehingga meminimalisir pertemuan tatap muka antar pemohon dan penyedia layanan. Kompetensi literasi dan kultur digital menjadi mengemuka, mengingat pandemi membawa masyarakat ke era digital, serba otomatis, tidak selalu di kantor untuk bekerja dan tidak selalu di balai pelatihan untuk belajar. Berdasarkan beberapa hasil penelitian, kompetensi literasi meliputi:

1. Literasi data yaitu kemampuan membaca, menganalisa, dan menggunakan data di dunia digital serta kemampuan mengelola aliran data dalam jumlah besar (*big data*) dalam volume, kecepatan, serta jenis dan variasinya.
2. Literasi teknologi yaitu literasi yang kaitannya dengan cara kerja mesin, dan aplikasi teknologi, penyiapan infrastruktur dan teknologi seperti *internet of things*, *artificial intelligence*, *cloud computing*, sistem sensor, otomatis dan sebagainya.
3. Literasi manusia yakni kemampuan memanusiakan manusia, agar manusia dapat berfungsi di lingkungan manusia pada era digital, melalui kemampuan komunikasi, bekerja sama, dan kompetensi lainnya.

Agar segera dapat memenuhi kompetensi yang dibutuhkan oleh para ASN, maka perlu dirumuskan berbagai metode pengembangan kompetensi. Organisasi publik harus pandai-pandai memilih dan menerapkan metode pengembangan kompetensi. Lembaga Administrasi Negara, telah mendesain beberapa metode pengembangan kompetensi seperti pendekatan *flexible learning* yakni pembelajaran yang dilakukan lebih lentur, fleksibel, dapat dilakukan kapan saja dan oleh siapa saja. *Flexible learning* merupakan strategi pengembangan kompetensi yang memanfaatkan teknologi komunikasi baik *synchronous* maupun *asynchronous*. Selain itu metode *distance learning* juga terus dikembangkan dengan memberikan opsi yang lebih fleksibel kepada lembaga pelatihan untuk menyelenggarakan pelatihan jarak jauh. Taufiq (2020) menyampaikan beberapa metode pengembangan kompetensi dalam kondisi *New Normal* yakni *fulltime online*, *distance learning online* dan *offline*, *micro mobile learning*, *working place learning* dan juga *corporate university*.

Pandemi Covid-19 sebenarnya merupakan momentum emas dalam melakukan *redesign* strategi pengembangan kompetensi ASN. Selain itu juga sebagai momentum akselerasi revolusi industri 4.0. Kompetensi yang dituntut oleh revolusi industri 4.0 dengan yang dituntut oleh era *New Normal* sesungguhnya sama, sehingga keduanya saling menguatkan dan mempercepat perwujudannya. Pola pengembangan kompetensi klasikal harus dirubah menjadi pola-pola yang inovatif seperti *blended learning*, *distance learning*, dan *e-learning*.

Jenis kompetensi apa saja yang harus dikuasai oleh ASN pada era *New Normal* perlu diteliti secara mendalam. Penelitian yang dimaksud dimulai dari identifikasi tugas-tugas dan pelaksanaannya secara riil yang dilakukan oleh ASN pada era *New Normal*. Dari hasil identifikasi dapat dikembangkan kamus kompetensi jabatan. Setelah kamus kompetensi jabatan tersusun secara komprehensif kemudian dilanjutkan dengan menyusun stándar kompetensi jabatannya. Begitu juga untuk strategi dan metode pengembangan kompetensi. Berbagai strategi dan metode yang telah ditawarkan terutama oleh LAN sebagaimana diuraikan di atas, perlu evaluasi lebih lanjut tentang efektivitas strategi dan metode tersebut.

Dengan demikian peluang riset manajemen sumber daya manusia sektor publik di era *New Normal* sangat luas. Selain yang telah diuraikan di atas, peluang riset dapat dirinci pada setiap fungsi manajemen sumber daya manusia. Mulai dari fungsi perencanaan, bagaimana merumuskan kualifikasi sumber daya manusia yang dibutuhkan pada era revolusi industri 4.0 dan era *New Normal*. Pada fungsi pengadaan, mendesak dibutuhkan riset tentang metode dan materi seleksi yang efektif agar benar-benar diperoleh sumber daya manusia yang adaptif dengan era revolusi industri 4.0 dan era *New Normal*. Pada fungsi pengembangan, perlu didesain model dan pendekatan pendidikan dan pelatihan guna memenuhi kebutuhan kompetensi literasi era revolusi industri 4.0 dan era *New Normal*. Pada fungsi kompensasi juga tidak kalah penting karena kompensasi harus mengikuti kinerja yang dicapai pegawai yang mungkin tidak mudah mencapainya pada era yang serba baru. Riset untuk menemukan formula kompensasi yang adil dan menyejahterakan pegawai pada era revolusi industri 4.0 dan era *New Normal* sangat diperlukan. Fungsi pemeliharaan menjadi sangat penting karena manajemen sumber daya manusia harus mampu mempertahankan pegawai yang telah memiliki kompetensi sesuai kebutuhan revolusi industri 4.0 dan era *New Normal*. Diperlukan riset yang dapat menghasilkan alternatif desain pemeliharaan yang mengarah pada kesejahteraan sehingga pegawai menjadi betah dalam organisasi yang bersangkutan. Pada fungsi terakhir yakni fungsi pemisahan, riset tentang pembekalan pegawai untuk kembali ke masyarakat akan menjadi pilihan.

C. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa era *New Normal* sangat berpengaruh terhadap manajemen sumber daya manusia sektor publik. Pengaruh tersebut menembus pada semua fungsi manajemen sumber daya manusia, mulai dari fungsi perencanaan sumber daya manusia, pengadaan sumber daya manusia, pengembangan sumber daya manusia, sistem kompensasi, fungsi pemeliharaan

hingga fungsi separasi. Oleh karena itu perlu dilakukan berbagai macam riset untuk menganalisis dan mendeskripsikan pengaruh tersebut.

Perspektif *human capital* dan sumber daya manusia strategis masih tetap relevan untuk menjelaskan kondisi manajemen sumber daya manusia pada era *New Normal* saat ini. Manusia tetap harus dipandang sebagai aset yang memiliki keunggulan kompetitif dan posisinya sebagai sumber daya yang paling strategis. Organisasi harus terus melakukan investasi sumber daya manusia karena mereka adalah kapital yang paling berharga. Untuk itu perubahan-perubahan yang berdampak pada manajemen sumber daya manusia termasuk pada sektor publik harus terus diteliti terutama perubahan karena *New Normal*.

Era *New Normal* memberikan kesempatan kepada organisasi dalam memamanajemi sumber daya manusianya secara fleksibel. Kombinasi antara WFH dengan WFO adalah sebuah resep yang telah banyak dipraktikkan di negara-negara maju dan hasilnya efektif dalam meningkatkan produktivitas pegawai. Bagaimana praktik di Indonesia, apakah metode fleksibel semacam ini juga akan meningkatkan kesejahteraan dan motivasi ASN sehingga pada gilirannya kinerja ASN meningkat? Era *New Normal* juga membutuhkan kompetensi yang berbeda dengan era sebelumnya. Jenis-jenis kompetensi apa saja yang harus dimiliki oleh ASN pada era *New Normal* dan bagaimana strategi serta metode pengembangannya, membutuhkan kajian yang serius. Banyak peluang riset pada manajemen sumber daya manusia sektor publik mulai dari fungsi perencanaan hingga fungsi pemisahan (separasi) pada era *New Normal* saat ini.

Saran

Disarankan kepada para peneliti untuk segera memulai secara serius mengawal perkembangan manajemen sumber daya manusia sektor publik pada era *New Normal*. Hasil penelitian dari para peneliti sangat dibutuhkan sebagai input bagi para pengambil kebijakan maupun para manajer publik untuk memilih dan menetapkan sistem kerja yang efektif bagi ASN khususnya pada era *New Normal*. Berbagai pendekatan penelitian sangat diharapkan agar hasil penelitian lebih komprehensif.

Daftar Pustaka

- Adamson, S.J. Doherty, N. & Viney, C. (1998). The Meanings of Career Revisited: Implications for Theory and Practice. *British Journal of Management*. pp 251-261
- Aoun, J.E. (2017). *Robot-proof: Higher Education in the Age of Artificial Intelligence*. US: MIT Press.
- Armstrong, M. (2008). *Strategic Human Resources Management A Guide to Action* (Fourth Edition). Kogan Page, London and Philadelphia
- Armstrong, M. (2012). *A Handbook of Human Resource Management Practice*. Published by Kogan Page Limited United Kingdom. Page 29
- Baron, J.N. (1999). *Strategic Human Resource Frameworks for General Manager*. New York, John Wiley & Sons, Inc
- Batt, R. (2007) *Service strategies, in Oxford Handbook of Human Resource Management* (ed Peter Boxall). John Purcell and Patrick Wright, Oxford University Press, Oxford
- Beaumont, P.B. (1993). *Human Resource Management Key Concepts and Skills*. Sage Publication Ltd, London
- Becker, B.E. Huselid, M.A. Pickus, P S and Spratt, M.F. (1997). Human Resource as A Source of Shareholder Value: Research and Recommendations. *Human Resource Management*, Spring, 36 (1), pp. 39-47
- Bernardin, H.J. & Joyce E.A. Russel. (1993). *Human Resources Management*. MacGraw-Hill, Inc., Singapore
- Bontis, N. Dragonetti, N.C. Jacobsen, K. and Roos, G. (1999). The Knowledge Toolbox: A Review of The Tools Available to Measure and Manage Intangible Resources. *European Management Journal*. 17 (4), pp 391-402
- Boxall, P F. Purcell, J. and Wright, P. (2007). Human resource management: scope, analysis and significance, in *Oxford Handbook of Human Resource Management* (ed Peter Boxall, John Purcell and Patrick Wright). Oxford University Press, Oxford

- Brata, G.S. & Dangwal, R.C. (1999). *Human Resource Management: New Strategies*. New Delhi, Deep and Deep Pub.
- Burr, R. & Girardi, A. (2002). Intellectual Capital: More than the Interaction of Competence and Commitment. *Australian Journal of Management* (Vol 27)
- Campbell, A.K. (1978). Civil Service Reform: A New Commitment. *Public Administration Review* (March-April 1978), 38 (2):99-103
- Cappelli, P. & Crocker-Heftel, A. (1996). Distinctive Human Resources are Firm's Core Competencies. *Organizational Dynamics*, Winter, pp 7-22
- Carnevale, D.G. & Kay Ham. (2005). Public Human Resources Management: An Organizational Development Perspective. *Handbook of Human Resources Management in Government* (Second Edition, Edited by Stephen E. Condrey), Published by Jossey-Bass, San Francisco
- Chandler, R.C. & J.C. Plano. (1988). *The Public Administration Dictionary* (Second Edition). Santa Barbara, CA: ABCCLIO Inc.
- Chi, K.S. (2005). State Civil Service System. *Handbook of Human Resource Management in Government* (Second Edition, Editor: Stephen E. Condrey). Jossey-Bass, San Francisco
- Chung, Kae H. & Leon C. Megginson. (1981). *Organizational Behaviour: Developing Managerial Skills*. New York: Harper & Row Publishers.
- Davenport, T.O. (1999). *Human Capital: What It Is and Why People Invest In It*. San Francisco: Jossey Bass
- Dessler, G. (1993). *Manajemen Personalia* (Diterjemahkan oleh Agus Dharma, Edisi ke Tiga). Erlangga
- Farazmand, A. (2004). Sound Governance in the Age of Globalization: A Conceptual Framework. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (Edited by Ali Farazmand). Praeger Publisher, America
- Farazmand, A. (2007). Strategic Public Personnel Administration: A Conceptual Framework for Building and Managing Human Capital in the 21st Century. *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century* (Editor: Ali Farazmand). Praeger Publisher, America

- Flippo, E.B. (1984). *Manajemen Personalia* (Jilid I, Edisi Ke enam, Alih Bahasa Moh. Masud). PT Gelora Aksara Pratama, Jakarta
- French, W. (1974). *Human Resources Management* (3rd ed). Boston, Houghton Mifflin Company
- Gaol, Jimmy L. (2014). *A to Z Human Capital*. PT Gramedia Widia Sarana. Jakarta
- Gomes, F.C. (1997). *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Cetakan ke Dua). Andi Offset, Yogyakarta
- Gratton, L.H. Hailey, V.H. Stiles, P. & Truss, C. (1999). *Strategic Human Resource Management*. Oxford University Press, Oxford
- Habibi, Andrian. (2020). Normal Baru Pasca Covid-19. *Adalah Buletin Hukum dan Keadilan* (Vol 4 No. 1)
- Handoko, T.H. (1987). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia* (Edisi ke 2). BPFE, Yogyakarta
- Hasibuan, M., 1994, *Manajemen Sumber Daya Manusia Dasar dan Kunci Keberhasilan*, Cetakan ke Enam, CV Haji Masagung, Jakarta
- Henry, N. (2004). *Public Administration and Public Affairs* (Ninth Edition). Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey
- Idris, Muhamad. (2020). <https://money.kompas.com/read/2020/05/25/090300826/panduan-lengkap-penerapan-new-normal-yang-wajib-dipatuhi-perusahaan?page=all>
- Ivancevich, John M. (2001). *Human Resource Management*. New York: Mc. Grow – Hill Companies
- Jackson, S.E. & Schuler, R.S. (2006). *Human Resource Planning: Challenges for Industrial/Organization Psychologists*. New York: West Publishing Co.
- Johnson, R.N. G.D. Libecap. (1994). *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press
- Kiggundu, M.N. (1989). *Managing Organization in Developing Countries: An Operation and Strategies Approach*. Kumarian Press, Inc., West Harford
- Klingner, D.E. & John Nalbandian. (1985). *Public Personnel Management Contexts and Strategies*. Englewood Cliffs, New Jersey

- Labola, Y.A. (2019). Perpaduan Aspek AQ dengan Aspek Kecerdasan Lainnya Dalam Dunia Pendidikan-Kajian Literatur. <http://www.ejurnal.com/2017/08/perpaduanaspekaq-dengan-aspek.html>
- Lefaver, S. Ralph Jaeck. (1977). Compensation for Public Managers: A Different Way. *Public Personnel Management* (July- August 1977), 269-75
- Mayo, Andrew. (2000). The Role of Employee Development in the Growth of Intellectual Capital. *Personal Review* (vol 29.No 4). pp 521-533
- Mitrani, A. Daziel, M. Fitt, D. (1992). *Competency Based Human Resource Management: Value-Driven Strategies for Recruitment, Development and Reward*. Kogan Page Limited, London
- Mondy, R. Wayne & Robert M. Noe. (2005). *Human Resource Management. Ninth Edition*. USA: Prentice Hall.
- Morling, M.S. & Yakhlef, A. (1999). *The Intellectual Capital: Managing by Measure*. New York City: University of New York
- Nahapiet, J. & Ghoshal, S. (1998). Social Capital, Intellectual Capital and the Organizational Advantage. *Academy of Management Review* (23). pp 242-266
- Noe, R. A. 2008. *Employee Training and Development*. Fourth Edition. New York: McGraw-Hill.
- Pfiffner, J.P. (1999). The Public Service Ethic in The New Public Personnel Systems. *Public Personnel Management*
- Purcell, J. Kinnie, K. Hutchinson, Rayton, B. & Swart, J. (2003). *People and Performance, How People Management Impacts on Organizational Performance*. CIPD, London
- Pynes, J.E. (2009). *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organization: A Strategic Approach* (Third Edition). Published Jossey-Bass, San Francisco
- Saydam, G. (2000). *Manajemen Sumber Daya Manusia (Human Resource) Suatu Pendekatan Mikro*. Djanbatan. Jakarta
- Scarborough, H., Swan, J., and Preston, J., 1999, *Knowledge Management: A Literature Review*, Institute of Personnel and Development, London

- Schermerhon. (2005). *Management* (8th edition).USA:John Wiley & Sons.Inc.
- Schultz,Theodore W. (1971).Investment in Human Capital.*American Economic Review*.51 (1):1-17
- Sedarmayanti. (2008). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Refika Aditama, Bandung
- Setyawan, Ignatius Roni. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategis: Repositioning Peran, Perilaku, Plus Kompetensi serta Peran SDM Strategis. Paradigma Baru Manajemen Sumber Daya Manusia* (A. Usmara Editor). Amara Books, Yogyakarta
- Siagian, P.S. (2015). *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Cet. 23). Jakarta: Bumi Aksara.
- Sikula, A.F. (1981). *Personnel Administration and Human Resources Management* (Wiley Trans Edition). by John Wiley & Sons Inc, New york
- Simamora, H. (2004). *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Edisi Ke dua). STIE YKPN. Yogyakarta
- Sirait,Justine,T. (2006). *Memahami Aspek-Aspek Pengelolaan Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*.Jakarta:Raja Grafindo
- Sofanudin,Aji.(2020).https://www.researchgate.net/publication/341878333_Dilema_New_Normal_bidang_Pendidikan
- Stewart, Thomas A.(1998).*Intellectual Capital The New Wealth of Organizations*. Nicholas Brealey Publishing London
- Still, M. (1978). The Technicalities of Hiring Technicians, *Personnel Management* (December 1978) 44-48
- Sulistiyani, A.T. & Rosidah. (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Konsep, Teori, dan Pengembangan dalam Konteks Organisasi Publik* (Cetakan ke II). Graha Ilmu, Yogyakarta
- Taufiq,Muhammad. (2020). <https://mediaindonesia.com/read/detail/324354-kebijakan-pengembangan-kompetensi-asn-di-era-new-normal>
- Torrington, D. Laura Hall. & Stephen Taylor. (2008). *Human Resource Management* (Seventh Edition). Pearson Education Limited, Prentice Hall

- Tulus, M.A. (1994). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. PT Gramedia. Pustaka Utama, Jakarta
- Ulrich, D. Lake, D. (1990). *Organizational Capability: Competing from The Inside Out*. Wiley, New York
- Walker, J.W. (1994). *Human Resource Strategy*. McGraw-Hill, New York
- Werther, William B. & Keith Davis. (1996). *Human Resources And Personal Management*. Edisi kelima. New York: McGraw-Hill.
- Word, W.R. (1973). Toward More Negotiations in the Public Sector, *Public Personnel Management* (September-October 1973), 345-51
- Wright, P.M. Dunford, B.B. & Snell, S.A. (2001). Human Resources and the Resource Based View of the Firm. *Journal of Management* (27) p 701-721

BAB VII

DAMPAK PANDEMI COVID-19 TERHADAP PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Lilis Sri Sulistiani

Abstrak. Pandemi Covid-19 tidak hanya berpengaruh pada kesehatan masyarakat. Penularan virus yang sangat cepat membuat pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mencegah penularan. Kebijakan yang diambil pemerintah ternyata berdampak pada pembatasan aktivitas ekonomi yang berdampak pada penurunan pendapatan keluarga dan bahkan pemutusan hubungan kerja. Dampak yang lebih luas berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi dan menurunnya pendapatan pemerintah. Untuk mencegah dampak yang lebih luas pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan Perppu Nomor 1 Tahun 2020. Kebijakan pemerintah dalam penanganan Covid-19 meliputi berbagai aspek, yaitu kesehatan, Jaring Pengaman Sosial, dukungan industry, hingga stimulasi pajak. Semua kebijakan tersebut digunakan pemerintah untuk mengatasi dampak pandemi yang tidak hanya mengancam kesehatan, tetapi juga ekonomi masyarakat. Hingga bulan Juni 2020 sejumlah dana dialokasikan oleh pemerintah yang totalnya mencapai Rp. 695,2 triliun, alokasi untuk dunia usaha mencapai Rp. 403,75 triliun, dan untuk jaring pengaman sosial Rp. 203,90 triliun. Alokasi untuk bidang kesehatan hanya Rp. 87,55 triliun atau 12,59% dari total pembiayaan penanganan Covid-19.

Kata Kunci: pandemi, Covid-19, keuangan negara

A. Pendahuluan

Sejak ditemukannya kasus pertama pada 8 Desember 2019 di Wuhan, akhirnya pihak berwenang mengkonfirmasi keberadaan corona virus baru yang kemudian disebut Covid-19. Corona virus diidentifikasi sebagai penyebab kasus pneumonia yang menjadi penyebab kematian pada penderita.

Perkembangan penularan yang demikian cepat, menyebabkan organisasi kesehatan dunia yaitu WHO mengumumkan bahwa Covid-19 menjadi pandemi dunia. Sejak resmi diumumkan pada tanggal 2 Maret 2020 penularan virus ini terus melaju mengakibatkan bertambahnya jumlah penderita.

Sebelum kasus Covid-19 pertama kali diumumkan di Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan untuk mencegah penularan virus Covid-19 adalah :

1. Pembentukan Tim Gerak Cepat (TGC) di wilayah otoritas pintu masuk negara di bandara/pelabuhan/pos lintas batas darat negara (PLBDN).
2. Pada 18 Januari 2020, Indonesia melakukan pemeriksaan kesehatan di 135 titik bandar udara, darat, dan pelabuhan menggunakan alat pemindai suhu.
3. Kementerian Kesehatan (Kemkes) menunjuk sedikitnya 100 Rumah Sakit rujukan yang sebelumnya dipakai pada kasus flu burung.
4. Kementerian Kesehatan mengembangkan pedoman kesiapsiagaan mengacu pada pedoman sementara *World Health Organization* (WHO).
5. Kementerian kesehatan membuka kontak layanan yang dapat diakses umum. Layanan ini digunakan untuk mengomunikasikan hal-hal terkait Covid-19.
6. Pada 2 Februari 2020, Pemerintah Republik Indonesia mengumumkan penundaan penerbangan dari dan ke RRT daratan yang berlaku mulai 5 Februari 2020 pukul 00.00 WIB. Pada 4 Februari 2020, Pemerintah RI menghentikan sementara impor hewan hidup dari RRT daratan.
7. Pada 2 Februari 2020, memulangkan WNI dari Provinsi Hubei, RRT. Langkah-langkah sebelumnya yang ditempuh antara lain:
 - a. Ketersediaan akses logistik di Wuhan. Bantuan dana setara Rp 133 juta kepada WNI yang sebagian besar merupakan mahasiswa.
 - b. BNPB melalui Kemlu dan KBRI Beijing mengirimkan masker N-95 untuk WNI di RRT (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2020).

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tersebut merupakan antisipasi awal dan upaya preventif agar pihak-pihak yang berpotensi menularkan atau membawa penyakit ini tidak masuk ke Indonesia. Namun pada akhirnya Indonesia mengumumkan terkonfirmasi kasus pertama Covid-19 pada bulan Maret 2020.

Pada awal merebaknya virus ini, dampak yang paling dirasakan adalah pada kesehatan masyarakat. Kekhawatiran muncul karena tingkat penularan sangat tinggi, tetapi obat atau vaksin dari penyakit ini belum diketemukan. Minimnya informasi mengenai Covid-19 menyebabkan penanganan pada pasien atau penderita yang tertular masih kurang optimal. Hal ini juga diperburuk dengan sulitnya mendisiplinkan masyarakat untuk menjalankan protokol kesehatan seperti yang dianjurkan oleh pemerintah. Akibatnya dalam waktu singkat jumlah penderita bertambah dengan cepat.

Perkembangan jumlah penderita yang tertular Covid-19 semakin meningkat, sehingga pemerintah mengambil kebijakan dengan mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) pada 13 Maret 2020; dan Keppres No. 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keppres No. 7 Tahun 2020 pada 20 Maret 2020.

Masalah Covid-19 sebetulnya adalah isu yang mengarah kepada kesehatan masyarakat, sehingga kebijakan yang diambil bertujuan agar penularan penyakit yang disebabkan oleh *Corona Virus Disease 2019* ini dapat dicegah. Upaya yang dilakukan adalah dengan mengeluarkan kebijakan diantaranya adalah:

1. Karantina wilayah, Pembatasan Sosial Berskala Besar dan Karantina lokal dengan tujuan membatasi mobilitas orang untuk meminimalisir penularan
2. Di bidang korporasi dan lembaga pendidikan melakukan kebijakan *Work From Home* dan *Study From Home* bertujuan untuk meminimalisir berkumpulnya orang dari berbagai wilayah yang berpotensi terhadap penularan
3. Pembiasaan pola hidup bersih dan sehat di masyarakat, menganjurkan masyarakat untuk menggunakan masker dan mencuci tangan dengan sabun ataupun *handsanitizer*.
4. *Social dan Phisycal Distancing*, jaga jarak secara fisik maupun sosial, tidak berkerumun atau mengadakan acara yang menyebabkan berkumpulnya orang banyak.

Pada perkembangan selanjutnya masalah Covid-19 ini meluas menjadi masalah kemanusiaan yang berdampak pada ekonomi, sosial dan perubahan pola hubungan

di masyarakat. Dampak yang paling terasa dengan kebijakan pembatasan pergerakan masyarakat adalah terbatasnya aktivitas ekonomi.

Pembatasan jam operasional toko, penutupan sekolah dan kantor baik pemerintah maupun swasta, berdampak pada penurunan pendapatan keluarga, pemutusan hubungan kerja yang mengakibatkan bertambahnya angka pengangguran, dan usaha kecil yang sepi pembeli. Data Kementerian Tenaga Kerja mencatat bahwa sampai 7 April 2020, di sektor formal sebanyak 1.010.579 orang buruh/pekerja/tenaga kerja yang berasal dari 39.977 perusahaan dirumahkan dan di-PHK. Dengan rincian 873.090 orang dari 17.224 perusahaan dirumahkan dan 137.489 orang dari 22.753 perusahaan mengalami pemutusan hubungan kerja. Sedangkan dari sektor informal yang terdampak Covid-19 ada 34.453 perusahaan dan 189.452 orang pekerja (MENTERI TENAGA KERJA, n.d.).

Direktur Jenderal Pajak Kementerian Keuangan (Kemenkeu) Suryo Utomo mengungkapkan tiga dampak besar pandemi Covid-19 terhadap perekonomian Indonesia sehingga masuk dalam masa krisis. Pertama, menurunnya konsumsi rumah tangga atau daya beli, dibuktikan dengan data dari Badan Pusat Statistik yang mencatatkan bahwa konsumsi rumah tangga turun dari 5,02 persen pada kuartal I 2019 ke 2,84 persen pada kuartal I tahun 2020.

Kedua, pandemi menimbulkan adanya ketidakpastian yang berkepanjangan yang berakibat pada melemahnya investasi dan berimplikasi pada terhentinya usaha. Ketiga, seluruh dunia mengalami pelemahan ekonomi sehingga menyebabkan harga komoditas turun dan ekspor Indonesia ke beberapa negara dihentikan (Nidia Zuraya, 2020).

Pelemahan usaha dan perlambatan pertumbuhan ekonomi pada triwulan ke II 2020 terjadi cukup dalam sehingga berdampak pada menurunnya penerimaan pajak. Penerimaan pajak hingga semester I 2020 hanya mencapai Rp513,65 triliun atau 44,02 persen dari target berdasarkan Perpres 72 Tahun 2020 Rp1.198,8 triliun. Bila dibandingkan dengan penerimaan pada tahun 2019 pada semester I Rp604,3 triliun, maka penerimaan pajak tahun 2020 menurun hingga 12,01 persen.

Dampak pandemi Covid-19 menimbulkan berbagai perubahan pada berbagai aspek. Mc Kibbin dan Fernando membuat serangkaian filter yang mengubah asumsi epidemiologis menjadi kejutan ekonomi yaitu:

1. Berkurangnya pasokan tenaga kerja di setiap negara (mortalitas dan morbiditas)
2. Meningkatnya biaya melakukan bisnis di setiap sektor (termasuk gangguan jaringan produksi di setiap sektor suatu negara)
3. Pengurangan konsumsi karena pergeseran preferensi konsumen atas barang dari masing-masing negara (berdasarkan perubahan pendapatan dan harga)
4. Peningkatan premi risiko ekuitas pada perusahaan di setiap sektor di setiap negara (berdasarkan paparan penyakit)
5. Peningkatan premi risiko negara berdasarkan paparan penyakit
6. Kerentanan terhadap perubahan kondisi ekonomi (McKibbin & Fernando, 2020)

Sesuai perkembangan pandemi dan permasalahan yang dihadapi pemerintah saat ini, pemerintah menetapkan berbagai kebijakan *refocusing* dan realokasi anggaran yang mempengaruhi perubahan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2020. Marignani menyampaikan bahwa respons terbaik dalam krisis seperti Covid-19 ini dipengaruhi oleh manajemen keuangan publik. Terkait dengan pentingnya respons pemerintah ini IMF (International Monetary Fund) menyampaikan bahwa peran keuangan *public* dalam mengatasi permasalahan yang ditimbulkan oleh pandemi adalah pada memperkirakan dan menemukan sumber daya keuangan yang diperlukan untuk mendanai kebutuhan program-program penanganan Covid-19. (*COVID-19_ Public Financial Management Solutions for the Immediate and Longer Term*, n.d.).

Berdasarkan berbagai latar belakang di atas, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji kebijakan dan respons pemerintah dalam penanganan pandemi Covid-19 dan pengaruhnya terhadap pengelolaan keuangan negara.

B. Kerangka Dasar Teori

1. Pengertian Keuangan Publik

Chand berpendapat bahwa sebelum memahami makna dan isi keuangan publik, perlu dipahami makna kata “publik” dan “keuangan”. Istilah “publik” dapat disamakan dengan istilah kolektif dan digunakan untuk menunjuk istilah sekumpulan atau sekelompok orang, atau suatu kesatuan yang terdiri dari beberapa orang. Selain itu kata “publik” juga digunakan untuk menunjukkan bahwa sesuatu tersebut menjadi milik rakyat. Sedangkan istilah ‘keuangan’ dapat diartikan sebagai sumber uang atau pendapatan. Namun istilah tersebut tidak menunjukkan arti sebagai koin dan uang kertas dari suatu negara. Keuangan diartikan sebagai sumber daya individu atau sekelompok orang, pemerintah atau negara, yang dihitung dalam bentuk uang. Dalam arti yang lebih luas, istilah keuangan juga mencakup kredit. Dengan menggabungkan dua istilah ‘publik’ dan ‘keuangan’ kami memperoleh istilah gabungan ‘keuangan publik’ (Chand, 2008).

Berdasarkan penggabungan kedua istilah tersebut maka, keuangan publik dapat diartikan sebagai sumber daya badan publik. Dengan demikian, ilmu keuangan publik adalah ilmu yang mempelajari prinsip-prinsip yang mendasari perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan oleh badan publik. Namun istilah ‘keuangan publik’ tersebut dipandang memiliki arti yang terlalu luas dan kurang spesifik. Oleh karena itu, ilmu keuangan publik lebih tepat disebut sebagai ilmu keuangan negara yang didalamnya termasuk sumber daya moneter dan hutang negara.

Pendapat kedua dikemukakan oleh Carter dan Dalton, bahwa keuangan publik adalah salah satu mata pelajaran yang berada di garis perbatasan antara ekonomi dan politik. Hal ini berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran otoritas publik, dan dengan penyesuaian satu sama lain, penyesuaian tidak harus pada kesetaraan, tetapi pada hubungan aritmatika apa pun, dalam kondisi tertentu, adalah yang terbaik (Carter & Dalton, 1956).

Lebih lanjut Dalton (2012:3) berpendapat bahwa yang dimaksud sebagai otoritas publik dalam keuangan publik mencakup semua jenis pemerintahan teritorial,

dari dewan paroki hingga pemerintah nasional, federal dan bahkan internasional. Perbedaan luas wilayah dan jumlah populasi berpengaruh terhadap cara mengelola, fungsi yang dijalankan, metode untuk memperoleh pendapatan, objek pengeluaran, hubungan keuangan dengan otoritas publik lainnya, hubungan atasan dengan bawahan. Dari hasil survei yang dilakukan sebagian besar perbedaan ini hanya menjadi kepentingan sekunder, yang paling utama dalam pembahasan keuangan publik adalah otoritas publik yaitu pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan mata uang.

Bailey (2014), mengemukakan bahwa pada awalnya orang berpikir bahwa arti 'keuangan publik' sangat jelas, yaitu uang yang dikumpulkan dan dibelanjakan oleh negara. Uang tersebut berasal dari penerimaan pajak dan dibelanjakan untuk layanan dalam mempromosikan kepentingan publik, dan kegiatan yang memberi manfaat kepada orang miskin.

Model yang menganggap bahwa keuangan publik hanyalah 'pajak dan pengeluaran' merupakan persepsi yang kurang tepat, karena :

1. Perpajakan bukanlah satu-satunya sumber penerimaan keuangan publik
2. Keuangan publik tidak hanya dibelanjakan untuk layanan publik atau pembayaran kesejahteraan
3. 'Kepentingan umum' secara konseptual maknanya tidak jelas dan sulit untuk dipraktikkan.

Dari berbagai definisi tentang keuangan publik Bailey berpendapat bahwa definisi keuangan publik yang komprehensif harus mencakup karakteristik berikut :

1. Uang yang dikumpulkan dari berbagai sumber oleh negara dan badan-badannya
2. Termasuk pajak penjualan, biaya peminjaman, lotere, sumbangan dan warisan, pembayaran dalam bentuk barang dan sebagainya
3. Disalurkan ke sektor publik, dan seringkali di sektor swasta dan sukarela, individu, keluarga, perusahaan dan organisasi layanan baik di dalam maupun luar negeri
4. Dibelanjakan dalam bentuk pembayaran kesejahteraan, subsidi, hibah, upah dan gaji, sewa, premi asuransi, pembayaran bunga dan amortisasi hutang

publik, transfer internasional, bantuan kemanusiaan, pembayaran untuk proyek konstruksi, peralatan dan input lainnya dari perusahaan sektor swasta.

Pasal 1 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mendefinisikan keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Definisi keuangan negara yang dianut oleh UU keuangan negara menggunakan pendekatan luas, memiliki tujuan:

1. Terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran; agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan Undang-Undang
2. Memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal-administrasi dalam pengelolaan keuangan negara (Sumaryanto, 2020)

2. Ruang Lingkup Keuangan Publik

Chand (2008), berpendapat bahwa ruang lingkup keuangan publik mencakup pembahasan lengkap tentang pengaruh operasi fiskal pemerintah pada tingkat aktivitas, lapangan kerja, harga dan proses pertumbuhan dari sistem ekonomi secara keseluruhan. Pendapat tersebut didasarkan pada pendapat Prof. Taylor, “Keuangan publik hanya berurusan dengan keuangan pemerintah. Dan keuangan pemerintah termasuk penggalangan dan pencairan dana pemerintah”.

Menurut Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave (2012) ruang lingkup keuangan publik mencakup tiga fungsi yang merupakan bagian dari kebijakan anggaran pemerintah yang terbatas pada departemen *fiscal*, yaitu stabilisasi, distribusi dan alokasi. Ruang lingkup tersebut mengacu pada kebijakan anggaran sebagai instrument fiskal yang bertujuan untuk :

1. untuk mengamankan penyesuaian dalam alokasi sumber daya;

2. untuk mengamankan penyesuaian dalam distribusi pendapatan dan kekayaan; dan
3. untuk mengamankan stabilisasi ekonomi

Lebih lanjut Musgrave dan Peggy mengemukakan bahwa dalam keuangan publik seharusnya tidak hanya membahas pendapatan dan pengeluaran pemerintah tetapi juga sumber pendapatan dan cara pengeluaran berbagai badan usaha milik negara, perusahaan publik dan usaha kuasi-pemerintah. Dengan demikian, pandangan ini memperluas ruang lingkup keuangan publik untuk mempelajari berbagai badan independen yang bertindak di bawah kendali langsung dan tidak langsung pemerintah (Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, 2012).

Berdasarkan pendapat Musgrave tersebut, maka ilmu keuangan publik berhubungan dengan keuangan negara. Sehingga, ruang lingkup keuangan publik terdiri dari kajian tentang penghimpunan dana dan peruntukannya di antara berbagai cabang kegiatan yang dianggap sebagai tugas pokok fungsi negara. Ruang lingkup keuangan publik dapat dibagi menjadi empat bagian berikut:

1. Hutang Publik
2. Pendapatan Masyarakat
3. Belanja Publik
4. Administrasi keuangan

Kedua pendapat tentang ruang lingkup keuangan negara tersebut membatasi keuangan negara pada 4 aspek. Penjabaran ruang lingkup keuangan negara berdasarkan pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 lebih luas dibanding kedua pendapat di atas. Keuangan Negara meliputi Sembilan aspek, termasuk hak negara untuk memungut pajak dan kewajiban negara dalam penyelenggaraan tugas layanan umum. Rincian ruang lingkup tersebut adalah :

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan negara;

4. Pengeluaran negara;
5. Penerimaan daerah;
6. Pengeluaran daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Keuangan negara dipertegas ruang lingkungannya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang menyatakan bahwa : “pemeriksaan oleh BPK mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003. Dari pasal tersebut berarti objek pemeriksaan keuangan negara tidak hanya sebatas APBN dan APBD saja, melainkan juga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Hal ini membawa konsekuensi bahwa pengertian keuangan negara termasuk di dalamnya adalah APBN, APBD, BUMN dan BUMD.

Dengan demikian merujuk sembilan aspek tersebut maka yang menjadi ruang lingkup keuangan negara bukan hanya kekayaan pemerintah pusat tetapi termasuk di dalamnya adalah kekayaan daerah atau pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. Pihak lain tersebut bisa saja merupakan badan usaha atau badan hukum yang memperoleh modal dari negara atau masyarakat.

3. Rekomendasi Kebijakan Keuangan Negara Dalam Mengatasi Dampak Covid-19

Pandemi Covid-19 bukan sekedar wabah yang mengganggu kesehatan, kehadirannya memberikan efek pada berbagai aspek kehidupan manusia diantaranya

aspek sosial, ekonomi dan keuangan. Untuk mencegah dampak yang lebih luas pemerintah segera mengambil kebijakan yang tepat.

Berdasarkan pendapat Dalton (2012), keuangan negara berkaitan dengan masalah ekonomi dan politik. Sehingga dalam setiap kebijakan selalu melalui proses politik dan akan berpengaruh pada perubahan ekonomi.

Menurut (Boone et al., 2020), pilihan kebijakan ekonomi memiliki pengaruh penting dalam melindungi implikasi dari tindakan yang menghambat dan percepatan sehingga perekonomian dapat menyesuaikan diri dengan kondisi yang lebih normal setelah wabah virus. Pilihan kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah adalah:

1. Peningkatan pengeluaran pemerintah harus diarahkan terlebih dahulu pada sektor kesehatan, mendukung semua pengeluaran yang diperlukan untuk pencegahan, pembatasan aktivitas dan mitigasi virus, termasuk upah lembur yang lebih tinggi dan kondisi lingkungan kerja yang lebih baik.
2. Sangat penting untuk mendukung rumah tangga dan perusahaan yang rentan. Tindakan pembatasan dan ketakutan akan infeksi dapat menyebabkan penghentian aktivitas ekonomi secara tiba-tiba.
3. Selain kesehatan, prioritas harus diberikan pada masyarakat terdampak Covid-19. Termasuk opsi menggunakan skema kerja jangka pendek dan menyediakan transfer langsung bagi keluarga yang rentan untuk mengatasi hilangnya pendapatan dari pemutusan hubungan kerja.
4. Meningkatkan penyangga likuiditas untuk perusahaan di sektor yang terkena dampak juga diperlukan untuk menghindari hutang tidak tertagih oleh perusahaan yang sehat.
5. Mengurangi biaya dan pajak tetap dan toleransi kredit juga akan membantu mengurangi tekanan pada perusahaan yang menghadapi penurunan permintaan secara mendadak.

Dari pendapat Boone, kebijakan yang paling utama dan penting untuk dilakukan adalah penanganan kesehatan melalui penyediaan sarana dan prasarana kesehatan. Berikutnya, kebijakan diikuti dengan berbagai upaya untuk pencegahan penularan

virus. Kebijakan yang tidak kalah penting adalah perhatian terhadap kelompok terdampak Covid-19 yang kehilangan pendapatan.

Sejalan dengan rekomendasi kebijakan yang diusulkan oleh Boone, Bank Dunia merekomendasikan serangkaian kebijakan yang bisa diimplementasikan untuk mengatasi dampak Covid-19, yaitu:

1. Adanya kapasitas perawatan kesehatan yang cukup untuk memenuhi permintaan, sebab diproyeksikan pandemi akan berlangsung dalam jangka panjang
2. Adanya integrasi kebijakan pada bidang kesehatan dan ekonomi makro dalam menanggulangi pandemi Covid-19. Contohnya adanya langkah fiskal yaitu berupa subsidi pembiayaan kesehatan dan perawatan bagi pasien
3. Kerjasama internasional maupun kemitraan lintas batas antara pemerintah dan swasta harus ditingkatkan untuk memenuhi produksi, pasokan, serta layanan medis dalam menghadapi pandemi.
4. Kebijakan perdagangan harus tetap terbuka sehingga pasokan medis dapat tersedia untuk semua negara sekaligus memfasilitasi pemulihan ekonomi secara cepat.
5. Pelonggaran kredit untuk memperlancar konsumsi rumah tangga dan membantu perusahaan agar bertahan dari guncangan yang sudah terjadi.
6. Penggabungan langkah-langkah di bawah pengawasan regulasi yang baik sebab banyak negara di kawasan telah menanggung beban utang perusahaan dan rumah tangga yang tinggi.

C. Pembahasan

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi dampak pandemi Covid-19 yang tidak hanya berpengaruh pada kesehatan masyarakat, tetapi pandemi ini telah mengancam kehidupan masyarakat secara sosial maupun ekonomi. Berikut adalah kebijakan keuangan yang ditetapkan pemerintah, merupakan rangkaian yang terintegrasi, tercantum pada UU Nomor 2 Tahun 2020, Perpres Nomor 54 dan Nomor 72 Tahun 2020.

1. Perubahan Anggaran.

Dampak Covid-19 tidak hanya pada penurunan pendapatan pemerintah, tingginya tingkat ketidakpastian memunculkan risiko terjadinya perubahan indikator perekonomian yang akan mempengaruhi efektivitas kebijakan keuangan pemerintah. Untuk mengatasi ketidakpastian tersebut pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020, yang merupakan rekomendasi dari Badan Anggaran DPR RI untuk mengakomodir kebutuhan mendesak terhadap belanja Pemerintah Pusat hingga Transfer ke Daerah dan Dana Desa. (TKDD)

Secara garis besar Perppu Nomor 1 Tahun 2020 (yang telah disahkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020) berisi kebijakan keuangan negara dan kebijakan stabilitas sistem keuangan dalam rangka penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan, yaitu sebagai berikut:

- a. Kebijakan keuangan negara meliputi kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, dan kebijakan pembiayaan; dan
- b. Kebijakan stabilitas sistem keuangan meliputi kebijakan untuk penanganan permasalahan lembaga keuangan yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan (Pemerintah Republik Indonesia, 2019).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 merupakan landasan pelaksanaan kebijakan keuangan negara. Arah dari kebijakan keuangan pemerintah adalah *refocusing* dan realokasi anggaran pemerintah. Ruang lingkup penyesuaian anggaran pemerintah meliputi anggaran pendapatan, anggaran belanja dan pembiayaan yang merupakan salah satu langkah penting dalam menghadapi permasalahan keuangan negara.

Selama tahun 2020 pemerintah telah 2 (dua) kali melakukan perubahan postur anggaran yang dilakukan melalui Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun

2020 yang mengatur pergantian postur APBN bisa dilakukan melalui Peraturan Presiden.

APBN 2020 yang ditetapkan melalui UU Nomor 20 Tahun 2019 menetapkan target penerimaan negara sebesar Rp2.233,2 triliun dan belanja negara sebesar Rp2.540,4 triliun. Sementara defisit anggaran ditetapkan sebesar Rp307,2 triliun atau 1.76 persen dari PDB. Pada perubahan pertama dilakukan dengan Perpres nomor 54 Tahun 2020, target penerimaan pemerintah berkurang menjadi Rp1.760,9 triliun, sedangkan belanja negara meningkat menjadi Rp2.613,8 triliun. Sehingga defisit anggaran meningkat menjadi Rp852,9 triliun atau 5.07 persen dari PDB.

Perubahan dilakukan kembali dengan Perpres Nomor 72 Tahun 2020, dimana penerimaan negara kembali dikoreksi menjadi Rp1.699,1, sementara belanja negara meningkat tajam menjadi Rp2.738,4 triliun. Sedangkan defisit anggaran bertambah menjadi 6,34%.

Salah satu sumber pendapatan andalan pemerintah yaitu penerimaan pajak, mengalami perubahan. Hal ini untuk menyesuaikan dengan kondisi ekonomi yang terkena dampak pandemi sehingga realisasi pendapatan sektor pajak menurun, jika dibandingkan dengan pendapatan tahun lalu. Perkiraan pendapatan pajak pada APBN 2020 sebesar Rp. 1.642,6 triliun, sedangkan pendapatan kepabeanan dan cukai sebesar Rp223,1 triliun. Pada Perpres nomor 54 tahun 2020 pendapatan pajak berkurang menjadi Rp1.254,1 triliun, dan kepabeanan dan cukai menjadi 208,5 triliun. Angka inipun dikoreksi kembali pada Perpres Nomor 72 tahun 2020 dimana perkiraan pendapatan pajak menjadi Rp1.198,8 triliun, sedangkan Kepabeanan dan cukai menjadi Rp205,7 triliun.

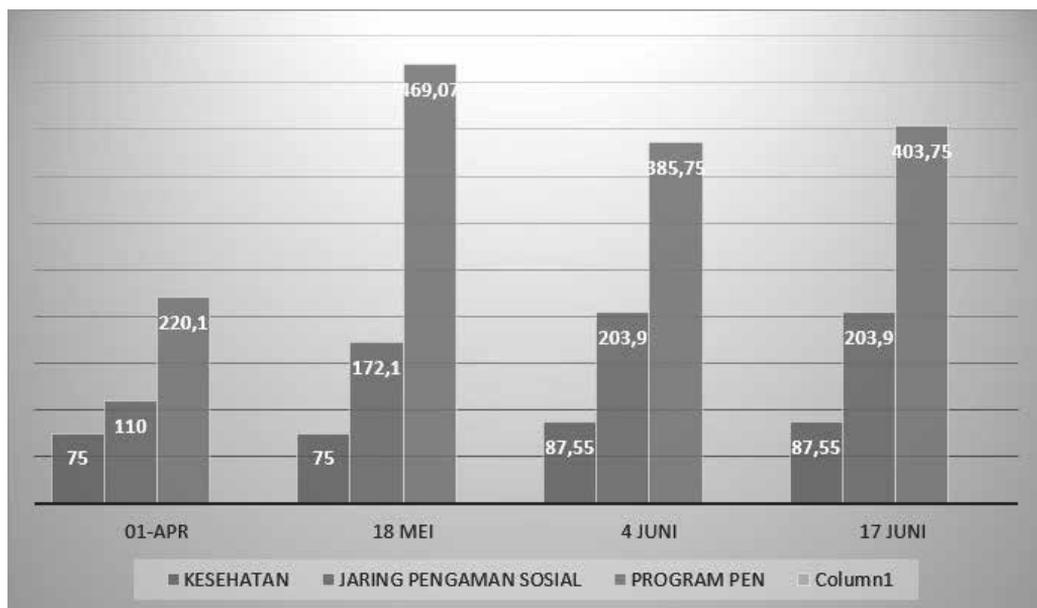
Perubahan anggaran dilakukan pemerintah dengan melihat perkembangan pengaruh pandemi Covid-19 terhadap pertumbuhan ekonomi. Perubahan anggaran pada APBN 2020, dipicu besarnya belanja pemerintah dalam menangani pandemi Covid-19 dan dampaknya. Sehingga kebijakan keuangan pemerintah tidak hanya terfokus pada bidang kesehatan, tetapi lebih lebih difokuskan pada dampak dari pandemi Covid-19 terhadap kondisi ekonomi masyarakat. Kebijakan ini terlihat dari perkembangan biaya penanganan Covid-19 pada APBN 2020.

Pada 1 April 2020, total biaya penanganan Covid-19 mencapai Rp405,1 triliun dengan rincian, bidang kesehatan Rp75 triliun, Jaring Pengaman Sosial Rp110 triliun, dukungan industri Rp70,1 triliun dan program pemulihan ekonomi nasional Rp150 triliun.

Pembiayaan pada 18 Mei 2020 mengalami kenaikan, dimana total biaya penanganan Covid-19 menjadi Rp641,17 triliun dengan rincian untuk bidang kesehatan masih tetap Rp75 triliun, untuk Jaring Pengaman Sosial meningkat menjadi Rp172,1 triliun, untuk dukungan dunia usaha Rp469,07 triliun.

Perubahan berikutnya terjadi pada 4 Juni 2020. Dana penanganan Covid-19 bertambah menjadi Rp677,2 triliun, dengan rincian alokasi bidang kesehatan Rp87,55 triliun. Dana Jaminan Pengaman Sosial meningkat menjadi Rp203, 90 triliun. Dana untuk dukungan dunia usaha yang merupakan salah satu program pemulihan ekonomi nasional mengalami penurunan yaitu Rp385,57 triliun. Namun pada perubahan tanggal 17 Juni 2020 pendanaan untuk kegiatan dukungan dunia usaha kembali meningkat menjadi Rp403, 75 triliun.

Perkembangan alokasi dana penanganan Covid-19 dari mulai ditetapkan pada bulan April 2020 hingga perubahan terakhir bulan Juni 2020, porsi terbesar pembiayaan ada pada Jaring Pengaman Sosial dan dukungan dunia usaha. Sedangkan pendanaan untuk kesehatan hanya berkisar antara 12,59 % hingga 18,51% dari total dana penanganan Covid-19.



Gambar 1. Perbandingan alokasi anggaran kesehatan dengan program pemulihan ekonomi

Komitmen pemerintah terhadap penanganan pandemi terlihat dari alokasi anggaran Bidang Kesehatan sebesar Rp. 87,55 triliun. Anggaran digunakan untuk berbagai kegiatan sebagai berikut :

Tabel 1. Pembiayaan Bidang Kesehatan

No.	Bidang Kesehatan	Dana
1.	Belanja Penanganan Covid-19	66,8 triliun
2.	Insentif Tenaga Medis	5,9 triliun
3.	Santunan Kematian	300 miliar
4.	Bantuan Iuran JKN	3 triliun
5.	Gugus Tugas Covid-19	3,5 triliun
6.	Insentif Perpajakan bidang Kesehatan	9,05 triliun

Sumber : (Rincian Penggunaan Anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional Rp677,2 Triliun - Medcom, n.d.)

Alokasi anggaran untuk bantuan UMKM sebesar Rp123,46 triliun, jumlahnya lebih besar jika dibandingkan dengan anggaran kesehatan. Demikian pula dengan alokasi anggaran untuk program perlindungan sosial yang mencapai Rp. 203,90 triliun.

Kecilnya alokasi anggaran bidang kesehatan, memberikan gambaran seolah pemerintah lebih fokus pada program pemulihan ekonomi nasional. Hal ini didukung fakta bahwa hingga saat ini jumlah orang yang tertular virus Covid-19 bertambah setiap harinya.

2. Perubahan Batasan Defisit Anggaran.

Kebijakan anggaran ialah kebijakan yang digunakan pemerintah untuk mengelola atau mengarahkan perekonomian ke kondisi yang lebih baik atau yang diinginkan dengan cara mengubah penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan anggaran lebih dikenal dengan nama kebijakan fiskal (Arifin dan Hadi, 2016).

Kebijakan anggaran pada dasarnya terdiri dari dua macam, yaitu kebijakan anggaran berimbang dan tidak berimbang. Indonesia selama periode pembangunan jangka panjang tahap I (1969/1970 – 1994/1995) menerapkan anggaran berimbang dinamis. Anggaran berimbang dinamis berarti bila ada perubahan pada penerimaan dari yang direncanakan maka pemerintah akan melakukan penyesuaian pada pengeluaran agar terjaga keseimbangannya. Demikian pula bila ada perubahan pada sisi pengeluaran, maka pemerintah akan menyesuaikan jumlah keseluruhan pengeluaran negara selalu sama dengan penerimaan negara.

Di Indonesia kebijakan anggaran ini berkaitan dengan APBN di tingkat pemerintahan pusat dan APBD di tingkat pemerintah daerah. Kebijakan fiskal ini digunakan pemerintah untuk mengendalikan dan mencatat hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan fiskal.

Pasal 2 ayat (1) Perppu 1 Tahun 2020 mengamanatkan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara, Pemerintah berwenang untuk menetapkan

batasan defisit anggaran. Dengan ketentuan tersebut pemerintah menetapkan defisit anggaran dapat melampaui 3 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) selama masa penanganan *Corona Virus Disease 2019* dan/atau untuk menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan paling lama sampai dengan berakhirnya Tahun Anggaran 2022.

Defisit anggaran secara umum dapat diartikan sebagai situasi dimana pengeluaran lebih besar dibanding pemasukkan. Dapat pula diartikan kekurangan keuangan dalam kas sebagai akibat pengeluaran yang lebih besar dari pada penghasilan. Dalam *Barron's Finance and Investment Handbook* defisit anggaran adalah kelebihan pengeluaran dibandingkan penghasilan pemerintah, perusahaan atau individu. (Kiyosaki, 2020)

Secara teori defisit anggaran merupakan bagian dari kebijakan fiskal ekspansif yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan belanja pemerintah yang diharapkan dapat meningkatkan konsumsi. Kondisi tersebut mengharuskan pemerintah mengupayakan kekurangan anggaran untuk membiayai belanja pemerintah.

Kebijakan defisit atau surplus pada perencanaan anggaran bertujuan untuk memastikan kebijakan fiskal berjalan secara optimal. Menurut Mankiw (2016) penerapan kebijakan anggaran didasarkan pada 3 alasan, yaitu :

1. Stabilitas

Dalam kondisi resesi, anggaran yang tidak terikat pada peraturan anggaran berimbang atau "*balanced-budget*" dapat berperan untuk menjaga stabilitas perekonomian.

2. Kebijakan *tax smoothing*

Defisit anggaran berperan menjaga stabilitas tarif pajak dalam periode waktu tertentu untuk mengurangi dampak kebijakan pajak yang membatasi aktivitas ekonomi

3. Redistribusi antar generasi

Defisit anggaran berpedan dalam menunda pajak yang seharusnya dibayarkan generasi saat ini kepada generasi yang akan datang.

Secara teoritis menutup defisit APBN dapat dilakukan secara mudah, yaitu dengan menyeimbangkan sisi penerimaan dan pengeluaran. Pada sisi penerimaan dapat ditambah sedangkan pada sisi pengeluaran dapat dikurangi. Namun menambah penerimaan atau mengurangi pengeluaran bukanlah hal yang mudah. Penerimaan pada APBN terdiri dari banyak item, penerimaan migas dan penerimaan non migas. Sehingga jika menambah sisi penerimaan, penerimaan yang mana, penerimaan pajak, atau penerimaan bukan pajak. (Kunarjo, 2001)

Pelonggaran defisit melebihi angka 3% yang ditetapkan pemerintah memiliki konsekuensi pada peningkatan pembiayaan utang. Pada APBN 2020 kebutuhan pembiayaan defisit Rp213,9 triliun meningkat menjadi Rp1.220,3 triliun. Sehingga defisit APBN diproyeksikan sebesar 6,34% dari Produk Domestik Bruto (PDB).

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk membiayai defisit APBN, diantaranya dengan melakukan efisiensi anggaran, pinjaman luar negeri, hingga menerbitkan surat berharga negara (SBN) konvensional dan nonkonvensional.

Kondisi utang pemerintah hingga Mei 2020 mencapai Rp5.258,57 triliun. Porsi terbesar utang pemerintah didominasi oleh SBN sebesar Rp4.442,9 triliun atau 84,49 %. Sedangkan porsi pinjaman Rp1.815,66 triliun atau 15,51%. SBN terbagi atas SUN Rp2.650,69 triliun dan SBSN Rp597,54 triliun. Sedangkan Valas terbagi atas SUN Rp970,73 triliun dan SBSN Rp223,94 triliun.

Pelonggaran batas defisit menyebabkan rasio utang pemerintah terhadap PDB naik menjadi 32.09%. Untuk menjaga agar tetap dalam kondisi utang sesuai dengan aturan pada UU Nomor 7 tahun 2003 yang mengatur batasan maksimal utang pemerintah 60% dari PDB pemerintah mengupayakan berbagai kebijakan pengelolaan utang :

- a. Mengendalikan utang dengan menjaga rasio utang dalam batas aman antara 37,64% sd 38.50 % PDB;

- b. Fleksibel dengan kehati-hatian à pembiayaan utang responsif untuk mendukung kebijakan *counter cyclical* namun tetap dikelola secara prudent
- c. Efisiensi Biaya Utang melalui pendalaman pasar (perluasan basis investor, infrastruktur pasar SBN, diversifikasi pembiayaan utang);
- d. Keseimbangan menjaga komposisi portofolio utang secara optimal untuk memastikan keseimbangan makro yang sustainable (djppr, Kemenkeu, Mei, 2020).

3. Penyesuaian besaran belanja wajib (*mandatory spending*)

Pemerintah memiliki peranan penting dalam menjalankan kewenangan mengelola keuangan negara. Hal ini terkait dengan fungsinya. Dalam rangka menjalankan fungsi alokasi berbagai sumber daya yang dimiliki, pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur belanja negara sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku. Salah satu alokasi yang wajib dianggarkan oleh pemerintah adalah yang berkaitan dengan *mandatory spending*.

Mandatory spending adalah pengeluaran wajib mengacu pada pengeluaran yang dihasilkan dari otoritas anggaran yang diatur dalam undang-undang selain tindakan alokasi, misalnya, program seperti kesehatan, bantuan makanan gratis, dan pensiun veteran (Fiscal Year 2015 Analytical Perspectives: Budget of the U.S Government).

Dalam Glosarium istilah pemerintahan, disebut dengan istilah belanja menurut urusan wajib dan diartikan sebagai belanja yang digunakan untuk mendukung pendanaan program dan kegiatan pemerintah di bidang pendidikan, kesehatan, dan pengeluaran wajib lain yang ditetapkan berdasarkan undang-undang.

Tujuannya untuk mengurangi masalah ketimpangan sosial dan ekonomi daerah dan memberikan kepastian besaran jumlah dalam penganggaran belanja negara. Dalam tata kelola keuangan pemerintah daerah *mandatory spending* meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBD sesuai amanat UUD 1945 pasal 31 ayat (4) dan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat (1).

2. Besar anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji (UU No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan).
3. Dana Transfer Umum (DTU) diarahkan penggunaannya, yaitu paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) untuk belanja infrastruktur daerah yang langsung terkait dengan percepatan pembangunan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik antardaerah (UU APBN).
4. Alokasi dana Desa (ADD) paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa) (Kemenkeu.go.id, n.d.).

Sesuai dengan kebijakan anggaran yang ditetapkan pemerintah dalam rangka penanganan Covid-19 adalah dengan refocusing dan realokasi berbagai anggaran untuk difokuskan pada program yang mendukung penanganan dampak pandemi. Kebijakan tersebut berdampak pada beberapa anggaran belanja wajib pemerintah.

Tabel 2. Perubahan Pengeluaran Wajib Pemerintah Selama Pandemi Covid-19

Anggaran	Nilai Mandatory	APBN 2020	Perpres 72 Tahun 2020
Pendidikan	20%	508 triliun	547,8 triliun
Kesehatan	5%	61,1 triliun	87,55 triliun
Dana Transfer Umum	25%	544,6 triliun	470,8 triliun
Alokasi Dana Desa	10%	72 triliun	71,2 triliun
Dana Alokasi Umum		427 triliun	384,38 triliun
Dana Otonomi Khusus		21, triliun	20,87 triliun

Sumber : Lampiran UU Nomor 20 Tahun 2020 dan Perpres Nomor 72 Tahun 2020

Pada beberapa anggaran belanja wajib ada perubahan, tetapi pemerintah menjamin bahwa anggaran pendidikan tidak akan berkurang, dan anggaran kesehatan diberikan tambahan terkait dengan penanganan Covid-19. Penurunan terjadi pada anggaran dana transfer umum dan alokasi dana desa (*Kemenkeu Akan Ubah Porsi Mandatory Spending Dalam APBN*, n.d.).

4. Program insentif dunia usaha

Salah satu bidang yang mendapat perhatian pemerintah dalam penanganan Covid-19 adalah Insentif pada dunia usaha. Direktur Jenderal Pajak, Suryo Utomo, menyampaikan bahwa berbagai dukungan pajak bagi dunia usaha dan wajib pajak orang pribadi diberikan untuk mengantisipasi berbagai dampak wabah Covid-19. Pemerintah mengalokasikan anggaran Rp. 120,61 triliun untuk memberikan insentif pada dunia usaha dengan rincian sebagai berikut :

Tabel.3. Program Insentif Dunia Usaha

No.	Alokasi Anggaran Insentif Dunia Usaha	Dana(dalam triliun)
1.	PPh 21 Ditanggung Pemerintah (DTP)	39,6
2.	PPh 22 Impor	14,75
3.	PPh 25	14,4
4.	Pengembalian Pendahuluan PPN	5,8
5.	Penurunan Tarif Pajak Penghasilan Badan	20
6.	Stimulus lainnya	26

Sumber : Kemenkeu, 2020

Untuk memberikan dukungan pada dunia usaha pemerintah merinci berbagai insentif pajak yang dapat dimanfaatkan oleh wajib pajak dalam menghadapi pandemi Covid-19. Stimulus ini bisa dimanfaatkan sampai Desember 2020. Berikut adalah rincian berbagai insentif yang diberikan pemerintah.

1. Insentif PPh Pasal 21

- a. Karyawan yang bekerja pada perusahaan yang bergerak di salah satu dari 1.189 bidang industri tertentu, dan pada perusahaan yang mendapatkan fasilitas kemudahan impor tujuan ekspor (KITE), dan pada perusahaan di kawasan berikat dapat memperoleh fasilitas pajak penghasilan ditanggung pemerintah. Bagi karyawan yang memiliki NPWP dengan penghasilan bruto yang bersifat tetap dan teratur yang disetahunkan jumlahnya tidak lebih dari Rp 200 juta pada sektor-sektor ini, mendapatkan penghasilan tambahan dalam bentuk pajak yang tidak dipotong pemberi kerja tetapi diberikan secara tunai kepada pegawai.
- b. Wajib pajak yang memiliki cabang, pemberitahuan pemanfaatan insentif PPh Pasal 21 cukup disampaikan wajib pajak pusat dan berlaku untuk semua cabang.
- c. Fasilitas ini sebelumnya hanya tersedia bagi 1.062 bidang industri dan perusahaan KITE. Ada penambahan perluasan hingga 127 bidang.

2. Insentif Pajak UMKM

- a. Pelaku UMKM mendapat fasilitas pajak penghasilan final tarif 0,5 persen (PP 23/2018) yang ditanggung pemerintah. Dengan demikian wajib pajak UMKM tidak perlu melakukan setoran pajak dan pemotong atau pemungut pajak tidak melakukan pemotongan atau pemungutan pajak pada saat melakukan pembayaran kepada pelaku UMKM.
- b. Pelaku UMKM yang ingin memanfaatkan fasilitas ini tidak perlu mengajukan Surat Keterangan PP 23 tetapi cukup menyampaikan laporan realisasi setiap bulan.

3. Insentif PPh Pasal 22 Impor

- a. Wajib pajak yang bergerak di salah satu dari 721 bidang industri tertentu, pada perusahaan KITE, dan pada perusahaan di kawasan berikat mendapat fasilitas pembebasan dari pemungutan pajak penghasilan pasal 22 impor.
- b. Penerima fasilitas wajib menyampaikan laporan setiap bulan, dari yang sebelumnya setiap tiga bulan. Fasilitas ini sebelumnya hanya tersedia bagi 431 bidang industri dan perusahaan KITE.

4. Insentif Angsuran PPh Pasal 25

- a. Wajib pajak yang bergerak di salah satu dari 1.013 bidang industri tertentu, perusahaan KITE, dan perusahaan di kawasan berikat mendapat pengurangan angsuran PPh pasal 25 sebesar 30 persen dari angsuran yang seharusnya terutang.
- b. Penerima fasilitas wajib menyampaikan laporan setiap bulan, dari yang sebelumnya setiap tiga bulan. Fasilitas ini sebelumnya hanya tersedia bagi 846 bidang industri dan perusahaan KITE. E. Insentif PPN
- c. Wajib pajak yang bergerak di salah satu dari 716 bidang industri tertentu, perusahaan KITE, dan perusahaan di kawasan berikat, ditetapkan sebagai PKP berisiko rendah sehingga mendapat fasilitas restitusi dipercepat hingga jumlah lebih bayar paling banyak Rp5 miliar, tanpa persyaratan melakukan kegiatan tertentu seperti melakukan ekspor barang atau jasa kena pajak, penyerahan kepada pemungut PPN, atau penyerahan yang tidak dipungut PPN.
- d. Fasilitas ini sebelumnya hanya diberikan kepada 431 bidang industri dan perusahaan KITE (*Pemerintah Perluas Stimulus Pajak, Simak Detailnya Halaman All - Kompas*, n.d.).

Pemberian insentif pajak bagi wajib pajak orang pribadi dan pajak badan bertujuan untuk menjaga daya beli masyarakat dan menguatkan arus kas perusahaan. Respons dari masyarakat terhadap kebijakan pengurangan pajak ataupun pajak ditanggung pemerintah cukup baik. Dari data yang dihimpun oleh Dirjen Pajak,

hingga bulan April 2020, sudah ada 15.384 permohonan online atas pembebasan pajak penghasilan yang disetujui. Untuk pajak penghasilan yang dilaporkan sebanyak 9.610 permohonan, pajak penghasilan pasal 22 impor tercatat 2.905 permohonan, pajak penghasilan pasal 23 sebanyak 53 permohonan, dan pajak penghasilan pasal 25 ada 2.816 permohonan disetujui (*Pemerintah Berikan Insentif Pajak Untuk Dukung Dunia Usaha Dan Masyarakat Selama Pandemi COVID-19*, n.d.).

D. KESIMPULAN

Pandemi Covid-19 berdampak pada berbagai aspek kehidupan masyarakat, baik kesehatan, hubungan sosial dan ekonomi. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mencegah penularan virus dan dampaknya terhadap perekonomian dan hubungan sosial dengan melakukan berbagai kebijakan. Kebijakan yang dilakukan pemerintah berdampak pada pengelolaan keuangan negara, karena penanganan pandemi membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Di sisi lain, penerimaan pemerintah menurun drastis akibat menurunnya pendapatan masyarakat dan melemahnya dunia usaha.

Anggaran untuk melaksanakan kebijakan penanganan Covid-19 dialokasikan pada kesehatan, jaring pengaman sosial dan insentif untuk dunia usaha. Namun, alokasi anggaran untuk kesehatan masih sangat rendah jika dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk pemulihan ekonomi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin dan Hadi.(2016). *Membuka Cakrawala Ekonomi*, Setia Purna, Jakarta
- Bailey S. J.(2004). *Strategic Public Finance*, Basingstoke, Palgrave, Mcmillan.
- Boone, L., Haugh, D., Pain, N., & Salins, V. (2020). *Trackling the fallout from COVID-19. In Economics in the Time of COVID-19.*
- Carter, W. A., & Dalton, H. (1956). *Principles of Public Finance. The Journal of Finance.* <https://doi.org/10.2307/2976553>
- Hugh. Dalton. (2012). *Principles of Public Finance*, Allied Publishers PVT. Limited.
- Kiyosaki, T Robert.(2020). *Rich Dad's-Increase your Financial IQ: Kelola Uang Anda Dengan Lebih Cerdas*, Gramedia Pustakan, Jakarta
- McKibbin, W. J., & Fernando, R. (2020). The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. *SSRN Electronic Journal.* <https://doi.org/10.2139/ssrn.3547729>
- Mankiw, N Gregory.(,2016). *Makroekonomi*, Erlangga, Jakarta
- Richard A. Musgrave, & Peggy B. Musgrave. (2012). *PUBLIC FINANCE IN THEORY AND PRACTICE Fifth Edition Richard.* *In Economists' Voice.* <https://doi.org/10.1515/1553-3832.1898>
- P.C. Jain. (1989) *Economic Of Public Finance*, Atlantic Publishers & Distributors, New Delhi.
- S.N. Chand.(2008). *Public Finance Volume 1*, Atlantic Publishers & Distributors, New Delhi
- Joko Sumaryanto.(2020). *Ius Constituendum Pembalikan Beban Pembuktian dan Pengembalian Kerugian Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakad Media Publishing, Jakarta.
- Toman Sony Tambunan.(2016). *Glosarium Istilah Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta
- Peraturan dan Perundangan
- Pemerintah Republik Indonesia.(2003).*Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*

- Pemerintah Republik Indonesia.(2019). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2020*
- Pemerintah Republik Indonesia.(2020). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Dan / Atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang.*
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/ atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian N. 2019(1), 46.*
- Pemerintah Republik Indonesia.(2020). *Perpres Nomor 54 Tahun 2020 Tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020*
- Pemerintah Republik Indonesia.(2020). *Perpres Nomor 72 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020*
- Fiscal Year 2015 Analytical Perspectives: Budget of the U.S Government Boone, L., Haugh, D., Pain, N., & Salins, V. (2020). Trackling the fallout from COVID-19. In *Economics in the Time of COVID-19*.
- Carter, W. A., & Dalton, H. (1956). Principles of Public Finance. *The Journal of Finance*. <https://doi.org/10.2307/2976553>
- COVID-19_ Public Financial Management Solutions for the Immediate and Longer Term.* (n.d.).
- Kemenkeu.go.id. (n.d.). *Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan | Apakah yang dimaksud dengan skema padat karya tunai?* <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apakah-yang-dimaksud-dengan-skema-padat-karya-tunai-2>
- Kemenkeu Akan Ubah Porsi Mandatory Spending Dalam APBN.* (n.d.).

- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2020). Kebijakan Pemerintah Republik Indonesia Terkait Wabah Covid-19. In *Kemenlu.Go.Id* (p. 1). <https://kemlu.go.id/brussels/id/news/6349/kebijakan-pemerintah-republik-indonesia-terkait-wabah-covid-19>
- McKibbin, W. J., & Fernando, R. (2020). The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3547729>
- MENTERI TENAGA KERJA. (n.d.). *Menaker Ida Fauziyah Minta Pengusaha Jadikan PHK Sebagai Langkah Terakhir : Berita : Kementerian Ketenagakerjaan RI*. <https://kemnaker.go.id/news/detail/menaker-ida-fauziyah-minta-pengusaha-jadikan-phk-sebagai-langkah-terakhir>
- Nidia Zuraya. (2020). *Tiga Dampak Besar Pandemi Covid-19 bagi Ekonomi RI | Republika Online*. <https://republika.co.id/berita/qdgt5p383/tiga-dampak-besar-pandemi-covid19-bagi-ekonomi-ri>
- Pemerintah Berikan Insentif Pajak untuk Dukung Dunia Usaha dan Masyarakat Selama Pandemi COVID-19*. (n.d.).
- Pemerintah Perluas Stimulus Pajak, Simak Detailnya Halaman all - Kompas*. (n.d.).
- Pemerintah Republik Indonesia. (2019). *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/ atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian N. 2019(1)*, 46.
- Richard A. Musgrave, & Peggy B. Musgrave. (2012). PUBLIC FINANCE IN THEORY AND PRACTICE Fifth Edition Richard. In *Economists' Voice*. <https://doi.org/10.1515/1553-3832.1898>
- Rincian Penggunaan Anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional Rp677,2 Triliun - Medcom*. (n.d.).

BAB VIII

AKUNTABILITAS PUBLIK DALAM PENYALURAN DANA BANTUAN COVID - 19

Hikmah Nuraini

Abstrak. Akuntabilitas merupakan pengendalian terhadap organisasi publik pada level organisasional sebagai bentuk pertanggungjawaban pada stakeholders agar dapat melihat apa saja yang sudah dikerjakan oleh organisasi tersebut. Konsep akuntabilitas mengacu pada tindakan pelaporan, strategi, prosedur, dan tindakan untuk membantu memastikan bahwa setiap organisasi yang menggunakan uang yang berasal dari masyarakat dan membuat keputusan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat dapat dimintai pertanggungjawabannya. Adanya sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten, komitmen dan inovasi dari pimpinan, responsivitas, pengawasan, transparansi dan tanggungjawab merupakan akses menuju terwujudnya akuntabilitas publik. Akuntabilitas publik berkaitan erat dengan akses masyarakat ke dalam informasi terkait kebijakan jaring pengaman sosial bagi masyarakat terdampak Covid-19. Terbukanya akses informasi dan partisipasi masyarakat akan mewujudkan pelayanan bantuan sosial (bansos) dan penerapan prinsip subsidiaritas bansos yang akuntabel.

Kata kunci: akuntabilitas publik, dana bantuan, Covid-19

A. Pendahuluan

Akuntabilitas merupakan kajian yang penting dalam administrasi publik dan merupakan pilar terselenggaranya *good governance*. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai suatu bentuk kewajiban untuk memepertanggungjawabkan segala kegiatan yang telah dilakukan dalam suatu organisasi dalam suatu periode tertentu melalui

suatu media pertanggungjawaban. Akuntabilitas publik merupakan suatu keharusan lembaga-lembaga sektor publik untuk memberikan pertanggungjawaban secara horizontal dan juga pertanggungjawaban secara vertikal yaitu otoritas yang lebih tinggi (Turner and Hulme, 2007).

Dalam akuntabilitas publik yang dipertanggungjawabkan tidak hanya kesesuaian prosedur semata tetapi juga apakah yang dilakukan oleh suatu organisasi publik sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya (Kumorotomo, 2008). Akuntabilitas pemerintah dalam melaksanakan skema program jaring pengaman dalam menanggulangi dampak Covid-19 sangat penting. Dengan anggaran dana publik yang sangat besar dengan masyarakat miskin sebagai sasarannya, maka program jaring pengaman dalam penanggulangan Covid-19 perlu adanya transparansi dan akuntabilitas dalam proses anggarannya (Charlitz, 2013). Masalah akuntabilitas menjadi sesuatu yang penting dan mendesak dalam penyediaan layanan publik. Salah satu layanan publik yang saat ini menuai begitu banyak perhatian adalah layanan pembagian bantuan sosial (bansos) bagi masyarakat yang terdampak Covid-19.

Adanya Pandemi Covid-19 telah menimbulkan korban baik jiwa maupun harta sehingga banyak masyarakat yang menjadi miskin. Pada kondisi darurat seperti saat ini pemerintah mengeluarkan kebijakan jaring pengaman sosial untuk membantu masyarakat yang rentan terdampak agar dapat bertahan. Adanya Pembatasan Sosial Berskala Besar membuat jutaan pekerja harian informal dan karyawan kontrak kehilangan sumber pendapatannya (Antara, 22 April 2020). Sementara itu berdasarkan survei LIPI selama periode 24 April sampai 2 Mei 2020 terhadap dampak pandemi Covid-19 telah terjadi PHK dan penurunan pendapatan. Angka PHK saat ini sudah mencapai 3,05 juta dan tidak ada penciptaan lapangan pekerjaan baru justru yang ada adalah kehilangan lapangan pekerjaan (Tempo, 8 Juni 2020).

Dalam rangka menanggulangi dampak Covid-19 bagi masyarakat pemerintah meluncurkan sejumlah skema jaring pengaman seperti jaring pengaman kesehatan, jaring pengaman sosial, jaring pengaman ekonomi dan pemulihan ekonomi nasional.

Skema jaring pengaman sosial tersebut terdiri atas bantuan sosial reguler (PKH dan BPNT), Bantuan Sosial Tunai sebesar Rp. 600.000, BLT Dana Desa, Kartu Pra Pekerja dan Subsidi Tarif Listrik. Pendanaan anggaran dari jaring pengaman sosial yang dilakukan Pemerintah dasar hukumnya adalah Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Dana yang digelontorkan pemerintah sebagai jaring pengaman sosial bagi masyarakat terdampak Covid-19 mencapai Rp. 110 Trilyun suatu jumlah yang sangat besar (Ombudsman, 2020). Perppu No. 1 Tahun 2020 diterbitkan untuk menjamin kesehatan masyarakat, menyelamatkan perekonomian nasional, dan stabilitas sistem keuangan akibat dampak dari pandemi global Covid-19.

Permasalahan yang muncul dalam pembagian bansos masyarakat terdampak Covid-19 terlihat dari pendataan penerima bansos, pendistribusian bansos dan juga jenis bansos yang begitu banyak jenisnya namun dalam pendistribusiannya saling tumpangtindih. Selain itu banyak keluhan mengenai BST dan BLT Dana Desa berkaitan dengan pendataan, informasi persyaratan menerima bansos, informasi mekanisme pengaduan (*internal complaint handling*) dan ketepatan sasaran penerima bansos yaitu banyaknya masyarakat yang memenuhi persyaratan sebagai penerima bansos tapi tidak terdata dan sebaliknya masyarakat yang tidak memenuhi persyaratan terdata sebagai penerima bansos.

Permasalahan ini terjadi lebih dikarenakan tidak adanya integrasi data antara pemerintah pusat dengan daerah. Pemerintah saat ini belum memiliki *Big Data* (CNN Indonesia, 2020). Ketiadaan *Big Data* pemerintah menjadikan permasalahan pendataan merupakan masalah klasik sejak dulu sehingga selalu menjadi persoalan bagi pemerintah jika akan melakukan pendataan masyarakat. *Big Data* Pemerintah saat ini masih sangat minim sehingga tidak dapat dipakai untuk berbagai kebutuhan pelayanan publik. Ditambah lagi banyak terjadi kurang sinkron dan koordinasi antara berbagai pihak terkait data kependudukan yang berakibat lemahnya perencanaan demografi dan pemutakhiran data penduduk terkini.

Kondisi tersebut telah membuat tumpang-tindih data kependudukan yang belum dipilah dan belum dibuat kategorisasinya, seperti tingkat kemiskinan, pendapatan,

latar-belakang sosial dan lainnya. Hal inilah yang membuat bansos mengalami banyak persoalan serius ketika dikucurkan kepada warga. Permasalahan yang muncul seperti adanya PNS dan anggota dewan memperoleh bansos, adanya bansos yang berupa sembako membusuk dikarenakan penerima bansos tidak ditemukan nama dan alamatnya. Berbagai permasalahan tersebut seringkali dipertanyakan oleh publik dan tentunya hal ini akan mempengaruhi akuntabilitas pemerintah dalam penanganan dampak Covid-19 bagi masyarakat..

Dari berbagai gambaran permasalahan yang telah disampaikan diatas dapat dilihat bahwa persoalan yang muncul terkait implemetasi kebijakan jaring pengaman bagi masyarakat terdampak Covid-19 adalah soal akuntabilitas yang dikarenakan minimnya *big data* pemerintah dan lemahnya akses masyarakat terhadap data dan informasi mengenai kebijakan jaring pengaman sosial bagi masyarakat terdampak Covid-19.

Masyarakat harus punya akses yang cukup untuk memperoleh informasi mengenai perkembangan pengelolaan keuangan. Masyarakat juga diberikan kemudahan untuk menyampaikan informasi ataupun laporan kepada pihak yang berwenang jika menemukan kejanggalan ataupun mencurigai adanya pemanfaatan dana bansos Covid-19 oleh oleh pihak pihak tertentu. Pada dasarnya akuntabilitas berkaitan erat dengan akses masyarakat ke dalam informasi terkait kebijakan jaring pengaman sosial. Banyaknya dan besarnya bantuan yang mengalir untuk menanggulangi dampak Covid-19 baik dari pemerintah maupun organisasi kemasyarakatan menjadikan akuntabilitas dan transparansi dari pihak penggalang dana menjadi sangat penting agar dana yang ada tidak disalahgunakan.

B. Akuntabilitas Publik.

Akuntabilitas telah lama menjadi isu utama dalam kajian administrasi publik. Masalah akuntabilitas menjadi sangat penting dalam menanggapi perubahan struktur organisasi pelayanan publik berbeda dengan model birokrasi tradisional dimana akuntabilitas hanya mengacu pada pertanggungjawaban terhadap pemerintah (Romzek dan Dubnick,1987). Akuntabilitas tersebut dapat terdiri atas 3 (tiga)

elemen inti yaitu :

- 1) Otoritas yang lebih tinggi diberikan kewenangan untuk melakukan pemantauan dan pengawasan,
- 2) Ukuran atau kriteria untuk menilai kepatuhan atau kinerja yang dimandatkan,
- 3) Mekanisme pelaporan yang eksplisit untuk menyampaikan informasi kepada pimpinan di level yang lebih tinggi maupun kepada lembaga pengawasan (Kearns, 1996} .

Pada birokrasi tradisional sistem akuntabilitas yang ada mengacu pada ketiga elemen tersebut. Sehingga yang ada adalah hanya akuntabilitas vertikal yaitu pertanggungjawaban hanya kepada instansi yang lebih tinggi. Dalam perkembangannya akuntabilitas tidak hanya disampaikan pada instansi di atasnya saja tapi akuntabilitas merupakan suatu konsep bagaimana mengakomodasi nilai-nilai yang berkembang didalam pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan nilai-nilai dan norma-norma yang berkembang didalam masyarakat dan pelayanan yang diinginkan masyarakat.

Munculnya struktur-struktur baru dalam organisasi pelayanan publik membuat batasan sektor publik semakin kabur. Dalam pemerintahan saat ini pihak ketiga digambarkan sebagai pemerintahan bayangan yang jika melakukan kegiatan pelayanan publik maka diharapkan untuk dapat menunjukkan akuntabilitasnya (Milward dan Provan,2000). Untuk itulah diperlukan suatu pendekatan baru terhadap akuntabilitas. Dalam hal ini, akuntabilitas tidak hanya dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban secara internal tetapi lebih bersifat eksternal yaitu merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada *stakeholders*.

Akuntabilitas sebagai suatu derajat yang menunjukkan besarnya tanggung jawab aparat atas kebijakan maupun proses pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan. Berdasarkan pengertian akuntabilitas tersebut, pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat harus bertanggung jawab secara langsung maupun secara tidak langsung kepada masyarakat. Akuntabilitas

tidak langsung merujuk pada pertanggung jawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggung jawaban vertikal melalui rantai komando tertentu (Paladino,1998).

Akuntabilitas diartikan sebagai suatu bentuk kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuandan sasaran yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban secara periodik dan bersifat vertikal dan horizontal (Mardiasmo, 2006). Pertanggungjawaban vertikal (*vertical accountability*) ditujukan kepada otoritas yang lebih tinggi. Sementara, pertanggungjawaban horizontal (*horizontal accountability*) yang ditujukan kepada masyarakat luas.

Didalam akuntabilitas publik terdapat pemberian informasi baik yang positif maupun negatif atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka pemenuhan hak-hak publik. Tuntutan akuntabilitas publik mengharuskan lembaga sektor publik untuk lebih menekankan pada pertanggungjawaban horisontal, bukan hanya pada pertanggungjawaban vertikal. Hal ini dikarenakan akuntabilitas publik merupakan suatu konsep pertanggungjawaban dalam suatu organisasi sektor publik terhadap kegiatan ataupun program yang telah dikerjakan melalui berbagai bentuk pelaporan kepada *stakeholders*. Dapat pula dikatakan bahwa akuntabilitas merupakan kapasitas suatu organisasi untuk memberikan penjelasan terhadap apa yang telah dikerjakan kepada berbagai pihak yang ditunjuk untuk melakukan penilaian dan evaluasi terhadap kegiatan organisasi tersebut (Starling, 2008).

Akuntabilitas juga dapat menjadi ukuran yang menunjukkan apakah pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat, dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya. Dengan kata lain, akuntabilitas terkait dengan falsafah bahwa lembaga eksekutif pemerintah, yang tugas utamanya adalah melayani rakyat, harus bertanggung jawab secara langsung maupun tidak langsung kepada rakyat (Kumorotomo,2008). Hal ini menunjukkan bahwa akuntabilitas

adalah suatu derajat yang menunjukkan besarnya tanggungjawab pemerintah atas berbagai kebijakan maupun proses pelayanan publik yang telah dijalankan. Untuk itu pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus bertanggung jawab baik secara langsung atau tidak langsung kepada masyarakat. Sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada masyarakat akuntabilitas sektor publik seharusnya dilaporkan dengan berbagai sarana yang dapat diakses oleh masyarakat agar dapat mengawasi apa yang sudah dikerjakan. Dengan diberikannya kemudahan masyarakat untuk mengakses informasi yang ada dapat dikatakan bahwa akuntabilitas atau keterbukaan yang dilakukan organisasi sektor publik sudah berjalan dengan baik.

Berdasarkan pandangan mengenai akuntabilitas dalam sektor publik maka pemerintah harus bertanggungjawab atas segala kegiatan yang berkaitan dengan skema jaring pengaman sosial bagi dampak Covid-19 dengan membuka akses informasi dan laporan mengenai apa saja yang sudah dilaksanakan. Dengan dibukanya akses tersebut dapat digunakan sebagai pintu masuknya masyarakat untuk ikut berpartisipasi. Sehingga seluruh stakeholder yang terlibat dalam kegiatan yang ada memiliki hak atas tanggung jawab organisasi baik itu tanggung jawab materil, moral maupun etika.

C. Prinsip dan Dimensi Akuntabilitas

Konsep akuntabilitas berbeda dengan responsibilitas atau tanggung jawab (Peters, 2010). Akuntabilitas lebih mengarah pada relasi organisasi dengan *stakeholders* sehingga fokus analisis akuntabilitas adalah pada makro organisasi yang menekankan pada sosiologi organisasi yaitu melihat hubungan organisasi dengan pihak-pihak yang berkorelasi dengannya. Sedangkan responsibilitas lebih menekankan pada level individu sebagai anggota dalam organisasi publik sehingga harus menunjukkan perilaku yang sesuai dengan etika dan aturan yang telah ditetapkan.

Secara umum, akuntabilitas sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban kelembagaan organisasional, maka didalamnya akan terdapat prinsip-prinsip yang harus dilakukan. Prinsip akuntabilitas publik itu sendiri merupakan suatu ukuran

yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggara pelayanan dengan nilai-nilai yang dimiliki atau diharapkan oleh para *stakeholders*.

Kemampuan menjawab dan konsekuensi merupakan dua hal yang ada dalam prinsip akuntabilitas. Kemampuan menjawab merupakan suatu tuntutan bagi aparat yang berwenang dalam organisasi untuk menjawab secara periodik tentang bagaimana mereka menggunakan wewenang yang ada, bagaimana penggunaan sumber dayanya dan bagaimana capaian hasilnya. Sedangkan konsekuensinya adalah harus adanya transparansi yang dalam implementasinya adalah adanya keterbukaan akses informasi bagi *stakeholders*. Akuntabilitas publik memiliki fungsi utama (Bovens,2007) yaitu :

1. Alat kontrol berjalannya demokrasi.

Adanya akuntabilitas publik akan menjadi media kontrol berjalannya tugas dan program yang telah dilakukan pimpinan kepada anggotanya.

2. Menekan penyalahgunaan wewenang atau tindakan korupsi.

Adanya mal administrasi dalam sebuah organisasi akan berpeluang besar munculnya budaya korupsi. Dengan adanya laporan pertanggungjawaban dapat mencegah potensi dan indikasi adanya korupsi atau tidak.

3. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas

Adanya akuntabilitas akan membuat suatu kegiatan menjadi efisien dan efektif.

Konsep efektivitas berkaitan dengan tingkat kepuasan *stakeholders*

Akuntabilitas publik dapat diterapkan dalam suatu organisasi jika dalam organisasi tersebut menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas. Berikut adalah prinsip-prinsip akuntabilitas menurut LAN :

1. Adanya komitmen dari pimpinan dan staff untuk melakukan pengelolaan organisasi secara akuntabel.
2. Adanya suatu sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten
3. Adanya pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas
4. Berorientasi pada visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh
5. Adanya kejujuran, objektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen

Prinsip-prinsip tersebut diatas sesuai dengan apa yang disebutkan oleh (Yilmaz dan Beris, 2008) yang menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan gabungan fungsi dari variabel transparansi, akses informasi, responsiveness, kontrol, dan tanggung jawab. Dengan adanya fungsi tersebut maka akuntabilitas publik menjamin bahwa setiap kegiatan atau program yang dilaksanakan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada *stakeholders*.

Menurut Koppel terdapat 5 (lima) dimensi akuntabilitas yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat akuntabilitas (Aman, Al-Shbail, dan Mohammed, 2013), yaitu :

1. *Transparency*

Transparansi merupakan instrumen yang paling penting karena akan memudahkan untuk mengakses informasi terkait fungsi dan kinerja organisasi.

2. *Liability*

Suatu konsep yang memasukan kesalahan kedalam transparansi. Artinya organisasi publik harus liable untuk tindakan yang mereka lakukan dan siap dihukum apabila melakukan kesalahan dan memperoleh penghargaan jika berhasil.

3. *Controllability*

Melalui pengawasan ini akan dapat diketahui mengenai kepatuhan yang ada apakah sebuah organisasi telah melakukan kewajiban atau aturan yang ada.

4. *Responsibility*

Merupakan konsep yang menekankan bahwa birokrat dan organisasi tetap dibatasi oleh aturan, hukum dan norma yang ada dalam berperilaku sehingga harus mengikuti aturan yang ada.

5. *Responsiveness*

Adanya responsivitas dari organisasi terhadap stakeholder yang menginginkan berbagai permintaan akan memberikan apresiasi dan kepercayaan yang baik .

Jika Koppel menyampaikan lima dimensi indikator akuntabilitas yang dapat dijadikan untuk mengukur akuntabilitas publik, Mahmudi juga menyebutkan lima bentuk dimensi akuntabilitas (Mahmudi, 2013), yaitu:

1. Akuntabilitas Hukum dan Kejujuran (*accountability for probity and legality*). Akuntabilitas hukum dan kejujuran adalah akuntabilitas lembaga-lembaga publik untuk berperilaku jujur dalam bekerja dan menaati ketentuan hukum yang berlaku.
2. Akuntabilitas Manajerial (*managerial accountability*). Akuntabilitas manajerial adalah pertanggungjawaban lembaga publik untuk melakukan pengelolaan organisasi secara efektif dan efisien atau disebut juga sebagai akuntabilitas kinerja (*performance accountability*).
3. Akuntabilitas Program (*program accountability*). Akuntabilitas program berkaitan dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah organisasi telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal. Lembaga-lembaga publik harus mempertanggungjawabkan program yang telah dibuat sampai pada pelaksanaan program.
4. Akuntabilitas Kebijakan (*policy accountability*). Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban lembaga publik atas kebijakan-kebijakan yang diambil. Sehingga ketika suatu lembaga publik membuat kebijakan harus dipertimbangkan apa tujuan kebijakan tersebut, mengapa kebijakan itu diambil, siapa sasarannya, pemangku kepentingan (*stakeholders*) mana yang akan terpengaruh dan memperoleh manfaat dan dampak (negatif) atas kebijakan tersebut.
5. Akuntabilitas Finansial (*financial accountability*). Akuntabilitas finansial adalah pertanggungjawaban lembaga-lembaga publik untuk menggunakan uang publik (*public money*) secara ekonomi, efisien dan efektif. Akuntabilitas finansial sangat penting karena pengelolaan keuangan publik akan menjadi perhatian utama publik.

Berbagai dimensi dalam akuntabilitas publik di atas baik sebagai indikator ataupun bentuk akuntabilitas tujuannya adalah untuk mengelola sumber-sumber daya publik. Dimensi-dimensi akuntabilitas yang tersebut di atas ada untuk

menjawab pertanyaan berikut : (1) Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas, (2) Kepada siapa seseorang berakuntabilitas, (3) Apa standar yang digunakan untuk menilai akuntabilitasnya, (4) Nilai akuntabilitas itu sendiri.

Siapa yang melaksanakan akuntabilitas dan kepada siapa akuntabilitas tersebut disampaikan, siapa saja yang menjadi *stakeholdernya* apakah masyarakat, LSM serta pemerintah sebagai penyedia pelayanan, nilai dan standar apa yang digunakan untuk mengukur akuntabilitas, dan dilakukan dengan metode seperti apa. Dengan terjawabnya dimensi akuntabilitas maka pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terwujud sehingga terciptanya suatu pemerintahan yang mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat atau publik. Dengan adanya indikator dan dimensi dari akuntabilitas maka pemerintah dapat mengukur sejauh mana akuntabilitas pelayanan yang telah diberikan kepada masyarakat. Selain itu lembaga-lembaga non pemerintah dapat melakukan fungsinya sebagai pengontrol, stakeholder dan juga ikut mengawasi sejauh mana pelayanan itu dilakukan.

Dari berbagai prinsip dan dimensi yang ada diatas dapat dijelaskan bahwa akuntabilitas tidak hanya diukur dari sisi legal formal yaitu dalam bentuk dokumen laporan pertanggungjawaban yang sesuai dengan prosedur administrasi yang ada. Berdasarkan berbagai konsep, prinsip dan dimensi akuntabilitas yang telah disampaikan sebelumnya maka untuk melihat akuntabilitas pelayanan sektor publik secara umum dapat diketahui dari indikator berikut :

1. Sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten
2. Komitmen dan inovasi dari pimpinan
3. Transparansi
4. Responsivitas
5. Pengawasan
6. Responsibilitas

Model Akuntabilitas

Pada awalnya akuntabilitas diterapkan untuk mengawasi apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk program yang bertujuan untuk kepentingan

publik itu sendiri. Dalam perkembangannya akuntabilitas digunakan untuk mengukur kegiatan atau program pemerintah atau lembaga publik apakah sudah efisien atau belum sehingga dapat diketahui adanya penyimpangan atau tidak untuk selanjutnya agar bisa diperbaiki.

Model akuntabilitas publik dalam suatu organisasi secara tidak langsung akan dipengaruhi aspek manajerial dan politik. Aspek manajerial dan politik ini akan sangat menentukan kepada siapa organisasi ini akan berakuntabilitas dan seberapa luas cakupan akuntabilitasnya. Untuk organisasi yang dipilih oleh publik akan memiliki hubungan politik yang tinggi dengan konstituennya sehingga dari aspek manajerial lebih rendah dalam memberikan akuntabilitasnya. Sedangkan bagi organisasi yang dipilih oleh eksekutif akan memiliki hubungan dengan manajerial yang tinggi dengan yang memilih dan memiliki aspek politik yang lebih rendah sehingga dalam berakuntabilitas kepada publik lebih rendah. Adanya aspek manajerial dan politik dalam organisasi ini selanjutnya membuat memunculkan akuntabilitas dalam manajerial dan akuntabilitas politik.

Dilihat dari awal mula perkembangannya model *classical public accountability* terbagi menjadi beberapa model yaitu :

1. Model Tradisional Westminster.

Pada model ini akuntabilitas yang dikembangkan cenderung lebih bersifat *political accountability*. Dimana eksekutif akan bertanggungjawab pada lembaga perwakilan atau parlemen terkait tugas-tugas publik dan harus mengundurkan diri jika terjadi kesalahan

Model akuntabilitas ini sesuai dengan konsep birokrasi yang diterapkan oleh Weber sehingga disebut juga sebagai *administrative accountability*. Garis pertanggungjawaban akuntabilitas dari bawah ke atas atau lebih bersifat hierarki. Sementara untuk kewenangan yang ada menggunakan sistem komando yang menunjukkan otoritas dari atas kebawah (*top down*). Setiap individu memberikan pertanggungjawaban kepada atasannya secara hirarkis sebagai bentuk kontrol atasan terhadap kinerja bawahan. Kelemahan model ini adalah :

- a. Ide pertanggungjawaban yang menekankan pada penjelasan dan pembenaran atas suatu tindakan dianggap tidak cukup untuk melihat kinerja yang ada
 - b. Hubungan dalam pertanggungjawaban bersifat interpersonal
 - c. Kontrol yang bersifat *Top-Down*
2. Model tradisional yang dikembangkan *upward, inward* dan *outward*
- Model ini merupakan pengembangan dari model sebelumnya yaitu model tradisional yang dianggap memiliki banyak kelemahan dan juga adanya tuntutan akan transparansi dan kejujuran dari suatu organisasi pemerintah sehingga konsep pertanggungjawaban yang ada tidak hanya dari bawah ke atas (akuntabilitas internal), tetapi juga bersifat kedalam (perorangan) dan juga memberikan pertanggungjawaban keluar kepada masyarakat (akuntabilitas eksternal). Akuntabilitas model ini dapat diwujudkan dengan berbagai mekanisme berikut:
- a. Pengembangan jaminan kebebasan mendapatkan informasi
 - b. Pembentukan berbagai lembaga independen yang bertujuan untuk mengontrol kinerja sektor publik seperti ombudsman dan lembaga peradilan yang kuat
3. Model Stone

Dalam model Stone pertanggungjawaban dibagi dalam 5 kategori, yaitu:

1. Kontrol dari Parlemen
2. Managerialism
3. Pengadilan/Lembaga semi peradilan;
4. Perwakilan Masyarakat
5. Pasar (konsumen-pengusaha)

Hubungan 5 unsur dalam sistem akuntabilitas model Stone dapat digambarkan pada tabel berikut :

Tabel. 1 Hubungan antar unsur dalam Akuntabilitas Model Stone

Kategori	Hubungan	Bentuk Hubungan
Parlemen	Supervisi/Komando	Atasan – Bawahan
Manajerial	Kontrak	<i>Principal-Agent</i>
Pengadilan	Individu atau kewajiban sesuai aturan yang ada	Hubungan didasarkan ada tidaknya komplain
Perwakilan masyarakat	Keterwakilan atau Resposivitas	Pemilih -Perwakilan
Pasar	Pasar	Konsumen - Swasta

Sumber: Romzek dan Dubnick (1987)

1. Model Jaringan Kerja

Para pihak terkait satu dengan yang lain membentuk suatu jaringan kerja dan saling memberikan kontribusi dan informasi. Model ini menekankan pada pola hubungan yang terjalin dalam suatu kerjasama yang terstruktur. Dalam suatu sistem kerjasama, semua pihak yang terkait saling melakukan komunikasi, pemberian informasi dan hubungan kerja yang saling melengkapi untuk mencapai tujuan dari jaringan kerja yang dibuat yang ditetapkan oleh para pihak dalam jaringan tersebut.

Nilai-nilai demokrasi menuntut akuntabilitas publik untuk memenuhi harapan masyarakat dengan nilai-nilai publik. Nilai-nilai yang dianggap mewakili masyarakat dalam pelayanan publik seperti keadilan dan transparansi. Pendekatan lain terhadap akuntabilitas pada era governance bergantung pada peningkatan profesionalisasi kontraktor pihak ketiga: *trend* menuju tata kelola jaringan disertai dengan peningkatan kecanggihan dan kompleksitas di antara organisasi nirlaba - terutama mereka yang menerima kontrak pemerintah.

Kemajuan teknologi telah memberikan peluang baru bagi peningkatan transparansi pemerintah melalui inisiatif E-Gov, warga negara dapat berinteraksi dengan pejabat dan pegawai pemerintah dengan cara yang mudah dan murah yang mendorong masukan warga yang lebih besar ke dalam dan pemahaman tentang kegiatan pemerintah. Meskipun prakarsa e-government belum menjadi metode utama untuk mendorong akuntabilitas, prakarsa tersebut menawarkan potensi besar bahkan dalam menghadapi tantangan tata kelola yang semakin meningkat.

Akuntabilitas sebagai suatu model pertanggungjawaban dengan pengawasan melalui distribusi kekuasaan dengan tujuan agar konsentrasi kekuasaan tidak menumpuk sehingga bisa saling mengawasi (*check and balance*). Dari berbagai pengertian akan konsep, dimensi dan model akuntabilitas yang telah disebutkan sebelumnya setidaknya dapat digunakan sebagai kerangka untuk melihat bagaimana pemberian bantuan Covid-19 secara umum dijalankan.

Penulisan ini dilakukan dengan menggunakan survey literatur yang relevan dengan kajian akuntabilitas pada organisasi sektor publik. Data mengenai seputar pengelolaan dana bantuan Covid-19 dan berbagai implementasinya dilakukan melalui berbagai pemberitaan di media elektronik. Untuk selanjutnya data yang ada akan deskripsikan dan dianalisis berdasarkan teori dan konsep mengenai akuntabilitas sektor publik.

D. Analisis dan Pembahasan

Suatu kebijakan yang dibuat dan implementasikan oleh organisasi atau birokrasi dianggap memiliki akuntabilitas yang baik jika secara etika, moral dan material sesuai dengan keinginan masyarakat. Akuntabilitas yang baik dapat dilihat dari lima dimensi berikut : sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten, komitmen dan inovasi dari pimpinan, pengawasan, transparansi dan responsibilitas. Kelima dimensi ini akan dibahas untuk menganalisa permasalahan yang berkaitan dengan akuntabilitas dalam pemberian dana bantuan Covid-19.

Pertama, sistem yang menjamin penggunaan sumber daya dan peraturan yang konsisten adalah pintu gerbang bagi terlaksananya suatu kegiatan. Dengan adanya

peraturan yang menjamin kegiatan secara hukum dan terbentuknya prosedur yang jelas akan aktivitas yang dapat dikerjakan dengan sumber daya yang ada akan menjadi payung hukum bagi organisasi/instansi untuk menjalankan program yang ada sesuai prosedur yang berlaku. Adanya sistem yang menjamin penggunaan sumber daya dan peraturan yang konsisten merupakan salah satu alat yang penting untuk menunjang akuntabilitas kinerja suatu organisasi publik.

Sistem dan aturan hukum yang konsisten merupakan suatu problem dalam implementasi suatu kebijakan. Ketika sudah terdapat sistem yang baik namun tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya sehingga kegiatan yang sudah dirancang tidak berjalan secara efektif. Dalam setiap sistem secara umum terdapat kerjasama antara atasan dan bawahan yang disusun secara partisipatif dan disahkan oleh pimpinan suatu instansi. Untuk tahapan berikutnya pimpinan organisasi sektor publik tersebut akan membuat pertanggungjawaban atau lebih dikenal dengan akuntabilitas.

Program pemberian dana bantuan Covid-19 bertujuan untuk membantu masyarakat yang terdampak Covid-19 terutama masyarakat menengah ke bawah. Untuk itu pemerintah mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara Dan Stabilitas Sistem Keuangan sebagai payung hukum dalam membantu masyarakat yang terdampak Covid-19 dan menjaga stabilitas sektor keuangan. Untuk mekanisme pelaksanaannya maka diterbitkanlah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.05/2020 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Nasional Dalam Penanganan Pandemi Covid -19.

Sasaran dari program jaring pengaman sosial adalah masyarakat termiskin yang terkena dampak Covid-19 karena menurunnya aktivitas ekonomi maupun akibat diterapkannya pembatasan sosial berskala besar. Bantuan ini diberikan dalam berbagai bentuk program seperti baik melalui peningkatan program yang sudah ada atau pun program baru seperti : Program Keluarga Harapan, Kartu Sembako, Bantuan Langsung Tunai Dana Desa, Bantuan Sosial Tunai, Pembebasan Biaya Listrik dan Kartu Pra Kerja.

Meskipun sudah ada payung hukum yang jelas namun dalam implementasinya banyak ditemukan permasalahan dalam hal penentuan penerima bantuan sehingga

muncul penerima bansos yang tidak tepat sasaran, tumpang tindih data penerima bansos. Pemerintah perlu menetapkan standar operasional prosedur (SOP) pelayanan bansos masa pandemi, yang mencakup kegiatan pendataan, penyaluran dan pemberian bansos. Hal ini bertujuan untuk memberikan kepastian jaminan pelayanan, baik bagi Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan dalam memberikan pelayanan bansos, maupun bagi warga masyarakat terdampak pandemi Covid-19 sebagai penerima pelayanan.

Kepastian dan jaminan penyelenggaraan pelayanan dalam pemberian bansos menjadi penting karena akan menunjukkan akuntabilitas dari instansi penyelenggara. Oleh karena itu, perlu perbaikan sistem yang jelas untuk menangani permasalahan yang ada. Permasalahan dalam sistem pemberian bansos antara lain : 1). Masalah data base kependudukan yang tidak sinkron; 2). Banyaknya jenis bansos baik dari pusat maupun daerah yang diberikan melalui kementrian/instansi yang berbeda tanpa koordinasi yang jelas; 3). Regulasi dan prosedur pemberian bansos dari berbagai pintu yang berbeda sehingga membingungkan pemberi layanan dan 4). Kurangnya koordinasi antar instansi pemberi bantuan.

Permasalahan dalam pembagian bansos dapat diminimalisir melalui kolaborasi antar instansi pemerintah yang terlibat dalam pembagian bansos. Selanjutnya kedepannya penyediaan data kependudukan yang valid merupakan solusi dari carut marutnya pembagian bansos. Ketersediaan data, aksesibilitas data dan kualitas data kedepannya adalah hal yang sangat penting untuk mendukung layanan pemerintah yang akuntabel.

Kedua, komitmen dan inovasi pimpinan. Pada masa pandemi seperti saat ini kepemimpinan memiliki peran yang sangat penting dalam hal penanggulangan Covid-19. Pemimpin yang baik akan memberikan visi dan arahan untuk organisasi agar mampu mengatasi perubahan yang terjadi dengan memotivasi dan menginspirasi orang untuk memecahkan suatu permasalahan dan mencapai tujuan.

Menghadapai kondisi seperti sekarang, keberadaan seorang pemimpin benar-benar diuji kemampuannya dalam hal mengelola wilayahnya. Seorang pemimpin dituntut untuk bertindak cepat tetapi juga tepat dalam mengambil putusan di saat

darurat. Pemimpin saat ini dituntut untuk dapat membuat kebijakan yang mampu menekan perkembangan virus Covid-19 tanpa harus meninggalkan penyelenggaraan pelayanan publik. Kebijakan yang baik tercipta dari adanya pemikiran untuk mengubah kondisi yang ada menjadi lebih baik. Untuk itu, penyelenggara pelayanan publik terutama melalui pemimpinnya untuk mencari cara terbaik melalui berbagai inovasi. Inovasi dapat diwujudkan dengan menggunakan kemampuan beradaptasi terhadap perubahan lingkungan.

Kemampuan berinovasi akan dimiliki oleh pemimpin yang memiliki visi dan mampu mengidentifikasi lingkungannya untuk merencanakan dan mengimplementasikan kebijakannya. Selain itu juga mampu untuk mengetahui risiko atas kebijakan yang dibuatnya agar dapat memperbaiki jika menghadapi kendala dan merespon kebutuhan masyarakat. Pemikiran tersebut merupakan suatu cara berpikir yang terbuka sehingga dapat mengembangkan inovasi melalui penggunaan teknologi dan ide-ide baru, perbaikan sistem dan kebijakan yang fleksibel.

Kebijakan dalam penanggulangan Covid-19 yang telah banyak dilakukan oleh pimpinan di daerah adalah melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), hingga *Work from Home* (WFH). Selain kebijakan tersebut banyak juga kebijakan-kebijakan baru yang bermunculan sebagai dampak adanya Covid-19 seperti kebijakan jam pelayanan untuk pelayanan publik yang bersifat *urgent*. Selain pembatasan jam kerja untuk pelayanan jenis tertentu, metode pelayanan juga mulai dialihkan dengan cara online.

Kreativitas dan inovasi bagi organisasi melalui kepemimpinan yang ada adalah sebuah kebutuhan yang sangat penting. Kreativitas merupakan kemampuan untuk mengembangkan ide-ide baru dan menemukan cara-cara baru untuk memandang masalah menjadi peluang. Sedang inovasi merupakan kemampuan untuk menerapkan solusi-solusi kreatif terhadap masalah dan peluang guna menumbuhkan usaha.

Ketiga, responsivitas. Responsivitas dianggap sebagai kemampuan birokrasi untuk mengetahui dan menanggapi kebutuhan yang ada pada masyarakat, menyusun agenda dan prioritas kebutuhan yang paling mendesak dan juga membuat program-program yang sesuai aspirasi masyarakat. Responsivitas menjadi sangat penting

dalam melihat akuntabilitas suatu organisasi. Hal ini berkaitan dengan tujuan adanya organisasi pelayanan publik adalah memberikan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tepat waktu.

Banyaknya permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pemberian bantuan bansos di berbagai daerah menuntut pemerintah sebagai penyedia layanan publik untuk segera mencari solusi. Setiap keluhan masyarakat dijadikan bahan evaluasi terhadap setiap tahapan pemberian bansos kepada warga masyarakat terdampak pandemi Covid-19, untuk meningkatkan kualitas pelayanan bansos Covid-19 pada tahap-tahap selanjutnya. Responsivitas yang rendah akan menunjukkan ketidakselarasan antara pelayanan yang diberikan dengan kebutuhan yang ada di masyarakat.

Daya tanggap pemerintah untuk segera menyelesaikan masalah distribusi pemberian bansos adalah dengan membuat posko pengaduan. Setiap satuan pemerintah di daerah sampai desa menginformasikan saluran pengaduan pelaksanaan kebijakan jaring pengaman sosial, dan menyiapkan petugas yang berkompeten untuk memfasilitasi komplain pelayanan bansos Covid-19 dengan cepat dan tuntas, untuk menjamin kepastian komplain masyarakat atas ketidaktepatan pelayanan bansos Covid-19 dapat tersalur secara efektif dan efisien.

Responsivitas pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan bansos dituntut untuk lebih fleksibel di masa pandemi. Responsivitas yang fleksibel ini sangat ditentukan oleh penerapan prinsip subsidiaritas dalam penyelenggaraan pelayanan bansos, memberikan keleluasaan kepada satuan pemerintahan tingkat terendah (Desa/Kelurahan) untuk menyelesaikan masalah dengan sarana dan kemampuan yang dimilikinya. Subsidiaritas merupakan penetapan kewenangan berskala lokal dan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Prinsip ini dapat diintrodusir dalam konteks pelayanan bansos Covid-19 guna mengatasi masalah kekakuan dan kelambanan birokrasi pelayanan bansos Covid-19.

Keempat, pengawasan. Fungsi dari pengawasan dalam suatu manajemen adalah untuk menghindari kemungkinan terjadinya penyimpangan terhadap tujuan yang akan dicapai. Dengan adanya pengawasan jika diketahui adanya permasalahan

maka dapat segera dilakukan perbaikan. Pengawasan dalam pengelolaan dana bansos Covid-19 dilakukan dengan tujuan untuk menghindari penyalahgunaan penggunaan dana bansos untuk kegiatan yang bukan untuk peruntukannya dan juga mencegah korupsi.

Pengawasan harus dilakukan secara seimbang antara dengan berpegang pada aturan hukum yang ada dan juga pada pencapaian tujuan organisasi. Secara umum saat ini masalah yang sering terjadi dalam suatu pengawasan adalah proses pengawasan lebih mengutamakan pada ketaatan juklak dan juknis dari pada bagaimana tujuan organisasi tercapai. Secara juklak dan juknis yang dijadikan acuan biasanya belum dibuat secara spesifik, dikarenakan kapabilitas administrasi pengelola masih rendah. Masalah berikutnya adalah pengawasan yang ada belum terintegrasi sehingga akan muncul beberapa pengawasan yang saling tumpang tindih karena adanya pengawasan yang sama dari pengawas yang berbeda. Selanjutnya adalah selama ini pengawasan lebih menekankan pada pengawasan hanya didasarkan pada aturan yang ada yaitu hanya melihat kesesuaian dokumen dan laporan keuangan dengan peraturan yang ada dengan tidak memperhatikan realitas yang ada.

Pengawasan dalam pengelolaan dana bansos Covid-19 dilakukan oleh semacam satuan tugas yang dibentuk secara khusus yang terdiri atas kejaksanaan, BPKP, Inspektorat perlu menggandeng KPK untuk bersama membuat suatu standar operasional prosedur untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan dana bansos. Besarnya dana bansos membuat dana bansos rawan untuk disalahgunakan apalagi pengawasannya kurang ketat karena dianggap sebagai bantuan dan juga belum tersedianya data yang benar-benar valid untuk penerima bansos.

Hal tersebut diatas dipandang perlu untuk dilakukan karena selama ini pengaduan bansos sebagian besar yang ada adalah 22,12 % adalah adanya penyaluran yang tidak merata, 21,50 % prosedur dan persyaratan penerimaan bansos yang tidak jelas, 20,74 % data penerima bansos yang tidak valid dan 18,95 % terdata sebagai penerima bansos tetapi tidak memperoleh bansos (Ombudsman RI, 2020). Banyaknya permasalahan dalam pengelolaan dana bansos Covid-19 membuat pemerintah harus melakukan pengawasan terhadap instrumen penggunaan anggaran

dan dilakukan secara berjenjang dari pusat sampai daerah.

Kelima transparansi. Transparansi diapahami sebagai keterbukaan organisasi dalam memberikan informasi yang terkait dengan kegiatan pengelolaan sumber daya yang ada kepada para stakeholders sebagai bagian dari kinerja yang telah dilakukannya. Dengan adanya transparansi semua pihak yang berkepentingan bisa ikut mengawasi dan mengawal kegiatan atau program yang dijalankan.

Program bantuan sosial pemerintah dalam menanggulangi dampak Covid-19 merupakan suatu bentuk pelayanan publik. Pemerintah sebagai aktor pemberi layanan wajib mematuhi asas-asas pelayanan publik yang di antaranya berupa kejelasan informasi dan transparansi. Hal ini diperlukan agar tidak menimbulkan masalah sosial baru di kalangan masyarakat. Selain itu adanya transparansi terutama dalam hal data bantuan sosial menjadi sangat penting agar masyarakat memiliki tetap kepercayaan terhadap pemerintah maupun kepercayaan terhadap masyarakat lainnya.

Transparansi dalam berbagai skema penanggulangan dampak Covid-19 sangat penting karena besarnya anggaran yang ada. Alokasi anggaran untuk penanganan Covid-19 sebesar Rp. 695 triliun dengan rincian untuk kesehatan (Rp. 87,55 triliun), perlindungan sosial (Rp. 203,9 triliun), insentif usaha (Rp. 120,61 triliun), UMKM (Rp. 123,46 triliun), pembiayaan korporasi (Rp. 53,57 triliun), sektoral Kementrian/Lembaga dan Pemerintah Daerah (Rp. 106,11 triliun). Transparansi sangat diperlukan untuk mencegah adanya pemberitaan yang tidak jelas atau manipulasi berbagai program yang tengah dijalankan sehingga bansos yang diberikan tepat akan sasaran.

Untuk menilai apakah dalam pemberian bansos Covid-19 ini sudah transparan atau belum dapat dilihat dari tiga indikator. *Yang pertama* adalah keterbukaan dalam proses penyelenggaraan bansos yang meliputi mekanisme, persyaratan dan lama waktunya. *Indikator kedua* menunjuk pada bagaimana aturan dan prosedur pemberian bantuan dapat dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan. Sehingga jika aturan dan prosedur yang ada dalam penyelenggaraan bansos Covid-19 mudah ketahui dan dipahami maka akan lebih mudah untuk dilaksanakan. *Indikator yang*

ketiga adalah kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pemberian bansos.

Untuk mengetahui tinggi rendahnya transparansi dalam suatu organisasi berdasarkan kriteria diatas dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 2. Kriteria Penilaian Transparansi

Penilaian Transparansi		
Rendah	Sedang	Tinggi
Aturan dan prosedur yang yang sulit dipahami dan saling tumpang tindih	Aturan dan prosedur yang ada perlu interpretasi dari dan persetujuan dari pejabat yang berwenang terlebih dulu	Aturan dan prosedur yang konsisten dan mudah dipahami
Organisasi gagal merespon secara positif permintaan informasi	Organisasi menanggapi sebagian dari permintaan akan informasi setelah beberapa kali ada permintaan	Organisasi menanggapi secara positif akan kebutuhan informasi secara langsung
Organisasi tidak membuat laporan keuangan dalam bentuk apapun yang tersedia untuk publik	Organisasi membuat informasi keuangan yang berguna minimal tersedia untuk publik.	Organisasi menyediakan banyak laporan keuangan berkualitas untuk publik

Sumber : hasil analisis

Berdasarkan kriteria tinggi rendah suatu transparansi maka dapat dikatakan jika transparansi dalam pengelolaan bansos Covid-19 dapat dikatakan masih rendah. Rendahnya transparansi dalam pengelolaan bansos ini dapat dilihat dari sulitnya untuk mengakses informasi pengelolaan bansos dari penggunaan anggaran, data penerima bansos kurang valid dan kriteria penerima bantuan yang tidak jelas.

Sehingga sering muncul kasus masyarakat yang tidak memenuhi persyaratan terdata sebagai penerima bansos.

Transparansi dalam penggunaan penganggaran Covid-19 masih terkendala dengan belum tersedianya penyajian dan visualisasi data anggaran di daerah. Hal ini menjadikan masyarakat dan lembaga penelitian sulit untuk mengakses informasi rincian biaya anggaran penanganan Covid-19 baik di pemerintah pusat ataupun daerah. Transparansi dalam anggaran bansos dapat dimulai dengan menyediakan informasi terkait sumber anggaran, jumlah anggaran, jenis belanja yang transparan dan mudah diakses. Akuntabilitas anggaran ditunjukkan lewat *update* anggaran secara *real time*, melaporkan pada lembaga pengawas secara berkala, dan memberikan peluang masyarakat untuk mengaudit dan memonitor.

Keenam *responsibilitas*. *Responsibilitas* dapat dimaknai sebagai bentuk pertanggungjawaban organisasi terkait fungsi dan wewenang yang ada secara internal. Dalam suatu *responsibilitas* terdapat ukuran yang menunjukkan sejauh mana proses pemberian bansos dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada. *Responsibilitas* secara tidak langsung bertujuan untuk melihat profesionalisme suatu organisasi dalam memberikan pelayanan ataupun dalam menjalankan kebijakan atau program yang ada. Sehingga dalam konsep *responsibilitas* dalam suatu organisasi berkaitan dengan perilaku individu terkait dengan sikap profesionalisme mereka dan juga berkaitan dengan harapan masyarakat sebagai penerima layanan. Jadi suatu organisasi dikatakan *responsibel* jika mempunyai rasa tanggung jawab dan memiliki kemampuan dan kecakapan untuk menjalankan tugas sesuai dengan prosedur dan harapan masyarakat.

Bentuk pertanggungjawaban yang dilakukan oleh instansi atau lembaga yang diberi kewenangan untuk mendistribusikan bansos Covid-19 dapat dilakukan dengan membuat laporan administrasi penerimaan dan penggunaan dana bansos. Banyaknya permasalahan data penerima bansos yang tidak terdata, data kependudukan tidak valid hingga adanya penerima bansos ganda membuat instansi penyelenggara bansos harus tanggap dan gerak cepat untuk menginformasikan saluran pengaduan pelaksanaan bansos. Menyiapkan petugas yang berkompeten untuk memfasilitasi

komplain pelayanan bansos Covid-19 dengan cepat dan tuntas, untuk menjamin kepastian komplain masyarakat atas ketidaktepatan pelayanan bansos Covid-19 dapat tersalur secara efektif dan efisien. Setiap keluhan masyarakat dijadikan bahan evaluasi terhadap setiap tahapan pemberian bansos kepada warga masyarakat terdampak pandemi Covid-19, untuk meningkatkan kualitas pelayanan bansos Covid-19 pada tahap-tahap selanjutnya. Laporan tersebut dapat dipublikasikan dengan memanfaatkan berbagai media yang ada.

Terdapat beberapa instansi kunci yang terlibat dalam penyelenggara bansos yaitu Menko PMK, Kemensos, Kemendes PDFTT, Gugus tugas Corona, Pemda. Dalam implementasi program bansos ini para aktor tersebut kurang terkoordinasi sehingga kurang bisa menjalankan peran masing masing dan memberikan pengaruhnya dalam upaya menyelesaikan permasalahan penerima dan mekanisme penyaluran bansos yang ada adalah tumpang tindih kewenangan. Sehingga berbagai permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan bansos lebih dikarenakan tidak adanya instansi atau lembaga yang memegang tanggungjawab dalam penyelesaian masalah bansos.

Dengan berbagai permasalahan yang dihadapi dalam program penyelenggaraan bansos saat ini maka dapat dibuat suatu model pengelolaan bansos yang akuntabel. Model akuntabilitas pengelolaan bansos yang tepat dan dapat diterapkan saat ini dengan menggunakan sistem akuntabilitas Inkremental yaitu melakukan pertanggungjawaban dari bawah ke atas (akuntabilitas internal), pertanggungjawaban yang bersifat kedalam (perorangan) dan juga memberikan pertanggungjawaban keluar kepada masyarakat (akuntabilitas eksternal). Model ini bisa dijalankan dengan adanya akses informasi yang baik dari pihak penyelenggara kegiatan. Adanya akses informasi yang akan selalu didukung oleh sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten, komitmen dan inovasi dari pimpinan pengawasan, transparansi dan responsibilitas.

Dengan adanya keenam dimensi akuntabilitas tersebut diatas dan didukung oleh akses informasi yang baik serta adanya kontrol kinerja sektor publik dari berbagai lembaga pengawasan akan terbentuk sistem akuntabilitas yang baik. Sistem akuntabilitas yang baik hanya akan terbentuk jika berbagai pihak yang

berkepentingan saling terkait satu sama lain membentuk suatu jaringan kerja yang berkoordinasi untuk saling berkomunikasi dan berkontribusi.

E. Kesimpulan

Berbagai program jaring pengaman sosial telah dijalankan oleh pemerintah untuk menanggulangi dampak pandemi Covid-19 melalui berbagai jenis bantuan sosial. Dana yang sangat besar dialokasikan pemerintah untuk menjamin kesehatan masyarakat, menyelamatkan perekonomian dan stabilitas keuangan. Oleh karena itu, pemberian bantuan sosial Covid-19 harus transparan dan akuntabel agar tepat sasaran. Adanya akuntabilitas dalam pengelolaan bansos Covid-19 akan menunjukkan seberapa besar tanggung jawab penyelenggara bansos atas kebijakan maupun proses pelayanan publik yang telah dilaksanakan dan diberikan kepada masyarakat.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan mengenai dimensi-dimensi yang ada dalam akuntabilitas seperti sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten, komitmen dan inovasi dari pimpinan, responsivitas, pengawasan, transparansi dan tanggung jawab menunjukkan bahwa akuntabilitas pada penyelenggaraan bansos Covid-19 belum efektif. Hal ini terjadi karena faktor internal dan eksternal. Faktor internal berasal organisasi penyelenggara bansos belum sepenuhnya dapat mengelola aspek-aspek yang ada dalam akuntabilitas. Selain dari internal organisasi penyelenggara, secara tidak langsung akuntabilitas pengelolaan bansos Covid-19 kurang efisien juga dikarenakan kurangnya koordinasi antar instansi yang diberikan kewenangan untuk memberikan bansos, kepastian jaminan pelayanan melalui Standar Operasional Prosedur penyelenggaraan bansos yang tidak jelas, dan belum tersedianya data kependudukan yang valid.

Untuk mewujudkan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan bansos yang efisien setiap organisasi penyelenggara harus mampu menjadikan aspek-aspek yang ada dalam dimensi akuntabilitas sebagai dasar atau pedoman yang harus dijalankan dalam setiap kegiatannya. Sehingga akuntabilitas tidak hanya disampaikan pada instansi di atasnya saja tapi juga dapat mengakomodasi nilai-nilai dan norma yang berkembang didalam masyarakat.

Daftar Pustaka

- Aman, A., Al-Shbail, T.A., & Mohammed, Z. (2013). Enhancing Public Organization Accountability through E-Government System. *International Journal of Conceptions on Management and Social Science*, 1 (1), 15-21.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assesing Accountability: A Conseptual Framework. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- Carlitz, R. (2013). Improving Transparency and Accoutability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. *Development Policy Review*. 31 (51), 549-567.
- CNN Indonesia. (2020). Kekacauan Bansos Covid-19, Masalah Klasik *Big Data*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200508133813-20501305/kekacauan-bansos-corona-masalah-klasik-big-data>, diakses jumat 28 Agustus 2020 jam 15.00 WIB
- Kearns, K.P. (1996). *Managing for Accountabiliy : Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- KSI. (2020). Transparansi Anggaran dan Sinkronisasi Kebijakan Fiskal Untuk Atasi Covid-19. <https://www.ksi-indonesia.org/id/insights/detail/1952-transparansi-anggaran-dan-sinkronisasi-kebijakan-fiskal-untuk-atasi-covid-19>, 20/07/2020
- Kumorotomo, W. (2008). *Akuntabilitas Birokrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mahmudi. (2013). *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta. STIM YKPN.
- Mardiasmo. (2006). Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik : Suatu Sarana Good Governance. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* 2 (1), 1-17.
- Milward, H.B., & Proven, K.G.. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 359-380.
- Ombudsman. (2020). Akuntabilitas dan Fleksibilitas Pelayanan Bansos Covid-19. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--akuntabilitas-dan-fleksibilitas-pelayanan-bansos-covid-19>, diakses jumat 28 Agustus 2020 jam 14.00
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration 6th edition*. New York. Routledge.

- Polidano, C. (1998). Why Bureaucrats Can't Always Do What Minister Want: Multiple Accountabilities in West Minister Democracies. *Public Policy and Administration*, 13 (1), 38-53
- Romzek, B.S., & Dubnick, M. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47: 227-238.
- Starling, G. (2008). *Managing the Public Sector 8th edition*. Boston, M.A. Thompson Wadsworth.
- Turner & Hulme (1997), *Governance, Administration and Development: Making The State Work*, London, Macmillan Press.
- Yilmaz, S., & Beris, Y. (2008). Good Governance and the Emergence of a New Accountability Agenda, Dalam Gabor Peteri (Ed), *Finding The Money*, Hungary. Open Society Institute, TIRI, Center for Policy Studies (Center Europe University).

BAB IX

KETAHANAN KELUARGA DI MASA PANDEMI COVID-19 DAN KEBIJAKAN PENYELAMATANNYA

Dyah Retna Puspita

Abstrak. Keluarga menjadi salah satu sasaran kebijakan sosial yang strategis dalam upaya meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat. Karena keluarga merupakan inti dari masyarakat, dimilikinya ketahanan keluarga yang kuat pada akhirnya juga akan meningkatkan ketahanan nasional. Untuk itu, pembangunan keluarga harus terus dilaksanakan, sekaligus sebagai perwujudan amanah Undang-undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Seiring dengan datangnya pandemi Covid-19 dan kebijakan Pemerintah dalam upaya mengatasinya, maka perlu dikaji bagaimana dampaknya terhadap kondisi ketahanan keluarga saat ini serta sejauh mana concern Pemerintah dalam memulihkannya melalui kebijakan penyelamatannya.

Kata Kunci: ketahanan keluarga, pandemi, Covid-19, kebijakan penyelamatan.

A. Pendahuluan

Corona virus disease (COVID-19) yang pertama kali merebak di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, Cina, pada awal Desember 2019 itu telah memporak-porandakan hampir semua negara di dunia. Laporan Organisasi Kesehatan Dunia atau *World Health Organization* (WHO) tanggal 16 Maret 2020 menyebutkan total yang terinfeksi 167.511 orang dan 6.606 pasien dari jumlah itu meninggal. Atas dasar inilah Direktur Jenderal WHO Tedros Adhanom Ghebreyesus telah menetapkan *Covid-19* sebagai pandemi, wabah yang berjangkit serempak di mana-mana dan mencakup wilayah geografi yang luas (Nafi, 2020).

Indonesia tidak terkecuali, mengalami peningkatan jumlah kasus yang cukup signifikan. Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Covid-19* pada 24 Maret 2020 merilis data 686 pasien positif *Covid-19*, 55 pasien meninggal dunia, dan 30 orang dinyatakan sembuh. Data tersebut menunjukkan tingkat kematian atau *case fatality rate (CFR)* Indonesia cukup tinggi berkisar pada 8,01 persen atau dua kali lipat dari *CFR* global berkisar sebesar 4,01 persen, dan tingkat kesembuhan 4,3 persen atau di bawah tingkat kesembuhan global sebesar 39,95 persen. Sebagian besar kasus diawali dari *imported case* yang kini tersebar di 22 propinsi di Indonesia dengan sebaran tertinggi di propinsi DKI Jakarta, disusul Jawa Barat, Banten, Jawa Timur dan Jawa Tengah (Indonews, 26 Maret 2020).

Di samping itu, terjadi peningkatan jumlah kasus di kalangan usia produktif. Menurut data Satuan Tugas Penanganan *Covid-19* di Indonesia, persentase terbesar penderita adalah pada usia produktif 31-45 tahun (31,4 persen), disusul usia 46-59 tahun (24,5 persen) dan usia 19-30 tahun (23,3 persen) (Kompas, 30 Juli 2020). Kondisi ini tentu sangat merugikan, karena pada usia tersebut biasanya tingkat produktifitas kerjanya tinggi. Pada umumnya kategori umur tersebut juga sudah berkeluarga, sehingga dideritanya penyakit ini membuat mereka tidak dapat menjalankan perannya dengan baik sehingga mempengaruhi kelangsungan hidup dan keharmonisan keluarga.

Merebaknya pandemi *Covid-19* ini membuat Pemerintah kebijakan *social distancing*. Salah satu metodenya adalah dengan bekerja dari rumah atau *Work From Home (WFH)*. Kebijakan lainnya adalah meliburkan sekolah dan meminta warga untuk tidak berkerumun. Karena dianggap kurang efektif, Pemerintah memperkuatnya dengan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* tanggal 31 Maret 2020. Kebijakan ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 tanggal 3 April 2020. Kebijakan PSBB antara lain: 1) Peliburan sekolah dan tempat kerja; 2) Pembatasan kegiatan keagamaan;

3) Pembatasan kegiatan di tempat/ fasilitas umum; 4) Pembatasan kegiatan sosial budaya; 5) Pembatasan moda transportasi; dan 6) Pembatasan kegiatan lainnya terkait aspek pertahanan dan keamanan (Kedutaan Besar RI di Brussel – Belgia, 22 April 2020).

Penerapan kebijakan PSBB tersebut menyebabkan berkurangnya berbagai aktivitas di luar rumah, terutama di bidang ekonomi yang berdampak pada sektor lainnya seperti transportasi, pariwisata, perdagangan dan kesehatan. Rumah tangga/ keluarga menjadi sektor yang pertama terdampak dan paling rentan mengalami kesulitan ekonomi dan pangan, di samping UMKM, korporasi maupun sektor keuangan. Karena keluarga adalah inti dari sebuah masyarakat, maka terjadinya pandemi *Covid-19* ini dikhawatirkan akan berdampak pada terganggunya penerapan fungsi-fungsi strategis keluarga seperti fungsi kasih sayang, kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan yang akan berdampak menurunkan kualitas masyarakat. Untuk itulah, makalah ini bertujuan mengkaji kondisi ketahanan keluarga di Indonesia pada masa pandemi *Covid-19* serta bagaimana kebijakan Pemerintah yang ditujukan untuk mengatasinya.

B. Kerangka Dasar Teori

Keluarga sebagai Basis Pembuatan Kebijakan Sosial

Pembangunan pada hakekatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Untuk mencapai hal ini, diperlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah sehingga perbaikan dan peningkatan kualitas hidup manusia dapat tercapai. Suatu perangkat pedoman yang memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat pula disebut sebagai kebijakan. Kebijakan yang dirancang untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat atau kualitas hidup masyarakat ini didefinisikan sebagai kebijakan sosial (Midgley and Livermore, 2009). Diperkuat oleh Zastrow (2010), tujuan kesejahteraan sosial adalah untuk memenuhi kebutuhan sosial, ekonomi, kesehatan, dan rekreasional pada setiap individu di masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dari

kebijakan sosial disusun program-program pelayanan sosial kepada masyarakat.

Keluarga menjadi salah satu sasaran kebijakan sosial yang strategis. Hal ini tampak dari dimasukkannya isu keluarga dalam kebijakan pada organisasi dunia Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) dengan menetapkan tanggal 15 Mei sebagai *International Day of Families* (Hari Keluarga Internasional) sejak tahun 1993. Penetapan ini bertujuan meningkatkan kesadaran masyarakat dunia tentang masalah yang berkaitan dengan keluarga. Tujuan lainnya adalah meningkatkan pengetahuan tentang proses sosial, ekonomi dan demografi yang memengaruhi keluarga. Keluarga dipercaya sebagai elemen terpenting dari masyarakat dan solidaritas sosial. Hari Keluarga Internasional ini diwakili dengan simbol hati yang tersambung dengan bentuk atap rumah di bagian atasnya di dalam lingkaran hijau (Voi-id, 15 Mei 2020).

Komitmen PBB terhadap eksistensi keluarga juga ditandai dari dibuatnya berbagai kesepakatan global yang terkait dengan keluarga. Pada tanggal 25 September 2015, sebanyak 193 negara anggota PBB dengan suara bulat mengadopsi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) yakni 17 tujuan yang bertujuan untuk menghilangkan kemiskinan, diskriminasi, pelecehan dan kematian yang dapat dicegah, mengatasi kerusakan lingkungan, dan mengantarkan era pembangunan untuk semua orang, di mana saja. Kebijakan dan program yang berorientasi keluarga sangat penting untuk pencapaian banyak tujuan ini (United Nations, <https://www.un.org/en/observances/international-day-of-families>). SDGs ini merupakan kelanjutan dan perluasan dari *Millennium Development Goals* (MDGs) yang telah dilakukan oleh negara-negara sejak 2001 hingga akhir 2015, termasuk Indonesia.

Komitmen Pemerintah dalam konteks pembangunan sosial di Indonesia, tampak dari dibuatnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Disebutkan bahwa “Ketahanan keluarga berfungsi sebagai alat untuk mengukur seberapa jauh keluarga telah melaksanakan peranan, fungsi, tugas-tugas, dan tanggung jawabnya dalam mewujudkan kesejahteraan anggotanya”. Undang-undang ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1994

tentang Penyelenggaraan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Lebih jauh lagi, keluarga perlu dibina dan dikembangkan kualitasnya agar menjadi keluarga sejahtera serta menjadi sumber daya manusia yang efektif bagi pembangunan nasional (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Badan Pusat Statistik, 2016).

Tanggal 29 Juni juga ditetapkan sebagai Hari Keluarga Nasional (Harganas) melalui Keputusan Presiden RI (Keppres) Nomor 39 Tahun 2014 pada era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Namun sesungguhnya peringatan ini sudah dimulai sejak era Presiden Soeharto di mana tanggal 29 Juni 1970 ditetapkan sebagai tanggal dimulainya Gerakan KB Nasional. Hari itu ditetapkan sebagai Hari Kebangkitan Keluarga Indonesia, yakni hari bangkitnya kesadaran untuk membangun keluarga ke arah keluarga kecil bahagia sejahtera melalui Keluarga Berencana (BKKBN, 17 Juni 2018).

Komitmen pembangunan keluarga tersebut diperbarui dengan Undang-undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Pasal 1 ayat 7 menyebutkan bahwa pembangunan keluarga adalah upaya mewujudkan keluarga berkualitas yang hidup dalam lingkungan yang sehat. Keluarga berkualitas adalah keluarga yang dibentuk berdasarkan perkawinan yang sah dan bercirikan sejahtera, sehat, maju, mandiri, memiliki jumlah anak yang ideal, berwawasan ke depan, bertanggung jawab, harmonis dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pernyataan ini menegaskan bahwa pembangunan keluarga menjadi salah satu jalan untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional yakni: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi. Hal ini dapat dilihat dari semakin meningkat dan beragamnya jumlah kebijakan dan program serta anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan keluarga. Program Kampung KB, Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Bimbingan Perkawinan adalah contoh program berbasis keluarga yang saat ini dilaksanakan.

Kajian sejauh mana implementasi dan dampak dari program-program pembangunan berbasis keluarga telah banyak dilakukan. Kajian tentang implementasi PKH dalam mengatasi kemiskinan keluarga dan mencegah putus sekolah misalnya,

telah dilakukan antara lain oleh Kholik (2014), Matunlage (2015), Suwinto (2016), Sasmito dan Nawangsari (2019), Syamsir (2014) dan Kalsum, dkk (2019). Demikian halnya kajian tentang Program Kampung KB, telah banyak dikaji antara lain oleh Nurjannah dan Susanti, 2018; Bachtiyar dan Wibawani, 2017; Yunas dan Nailufar, 2019). Program Bimbingan Pra Nikah dari Kementerian Agama juga sudah menjadi obyek kajian sejumlah peneliti seperti Jalil (2019), Jiwandono, (2019), Andri (2020) dan Martin & Elmansyah (2020).

Besarnya perhatian PBB dan juga Pemerintah Indonesia terhadap eksistensi keluarga disebabkan sejumlah fungsinya yang strategis. Fungsi-fungsi strategis tersebut antara lain berperan dalam pembentukan keterampilan-keterampilan unggul (*mega skills*) dan kebajikan-kebajikan moral (Rich, 1997; Popov, dkk., 1997), merupakan departemen kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan yang orisinal dan paling efektif (Bennett dalam Megawangi, 2000), lembaga yang paling kuat daya tahannya (Mead dalam Ihromi, 1999), serta ikut menciptakan modal sosial (*social capital*) yang merupakan prasyarat bagi terciptanya masyarakat madani (Fukuyama, 1999).

Dalam konteks Indonesia, fungsi strategis keluarga dikembangkan oleh Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) dengan istilah 8 fungsi keluarga yakni: (1) Fungsi Keagamaan (Orangtua menjadi panutan baik dalam ibadah maupun perilaku), (2) Fungsi Sosial Budaya (Membangun tradisi santun bertutur kata, bersikap dan bertindak), (3) Fungsi Cinta Kasih (Membangun suasana kasih sayang agar cinta kasih bersemi dalam keluarga), (4).Fungsi Perlindungan (Menumbuhkan rasa aman, nyaman dan kehangatan), (5) Fungsi Reproduksi (Kematangan seksual dan mental serta pemahaman usia pernikahan dan perlunya mengatur jumlah anak, konsep 1000 Hari Pertama Kehidupan dan jarak kelahiran), (6) Fungsi Sosialisasi dan Pendidikan (Orangtua mendorong agar anaknya bersosialisasi dengan lingkungan. Orangtua menjadi Guru dan Teladan serta mendorong anak mengenyam Pendidikan), (7) Fungsi Ekonomi (Orangtua bertanggungjawab untuk memenuhi kebutuhan keluarga, sekaligus menekankan kearifan berhemat dan menabung), serta (8) Fungsi Pembinaan Lingkungan (Menjaga dan memelihara lingkungan,

keharmonisan keluarga dan lingkungan sekitar) (Kementerian Kesehatan, Direktorat Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat. 29 Juni 2020).

Apabila fungsi-fungsi strategis keluarga tersebut dapat terpenuhi, maka akan terbentuk sebuah keluarga yang memiliki ketahanan yang kuat. Dari keluarga yang memiliki ketahanan keluarga ini akan lahir keluarga-keluarga yang berkualitas. Mengingat keluarga adalah inti peradaban dan unit sosial dasar masyarakat, maka terbentuknya keluarga yang berkualitas akan menghasilkan sumber daya-sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas pula yang sangat dibutuhkan bagi pembangunan. Kemampuan SDM ini bisa menjadi modal dalam upaya pencegahan tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, dan sekaligus upaya pencapaian kesetaraan gender (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Badan Pusat Statistik, 2016).

Pada dasarnya pengertian sumber daya manusia (*human resources*) mengandung dua pengertian. **Pertama**, sumber daya manusia (SDM) dalam pengertian usaha kerja atau jasa yang dapat diberikan dalam proses produksi. Dalam hal ini SDM mencerminkan kualitas usaha yang diberikan oleh seseorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan barang atau jasa. Pengertian SDM yang **kedua** adalah manusia yang mampu bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja tersebut. Secara fisik, kemampuan bekerja diukur dengan usia. Dengan kata lain, orang dalam usia kerja dianggap mampu bekerja. Kelompok penduduk dalam usia kerja ini dinamakan tenaga kerja/*manpower* (Simanjuntak, 1985). Sumber daya manusia dapat dilihat dari dua aspek yakni kuantitas dan kualitas. Aspek **kuantitas** menyangkut jumlah sumber daya manusia (penduduk) yang kurang penting kontribusinya dalam pembangunan dibandingkan dengan aspek kualitas. Bahkan kuantitas sumber daya manusia tanpa disertai dengan kualitas yang baik akan menjadi beban pembangunan suatu bangsa. Adapun aspek **kualitas** menyangkut mutu sumber daya manusia tersebut yang menyangkut kemampuan, baik kemampuan fisik maupun non-fisik (kecerdasan dan mental).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa adanya sejumlah fungsi strategis yang melekat pada keluarga menyebabkan unit sosial ini menjadi salah satu basis

pertimbangan pembuatan kebijakan pembangunan dan sekaligus sebagai sasaran program-programnya. Keluarga juga menjadi mesin pembentuk SDM pertama yang dapat dioptimalkan bagi keberlangsungan pembangunan.

Ketahanan Keluarga dan Pembangunan Nasional

Ketahanan keluarga (*family strength atau family resilience*) merupakan kondisi kecukupan dan kesinambungan akses terhadap pendapatan dan sumber daya untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar antara lain: pangan, air bersih, pelayanan kesehatan, kesempatan pendidikan, perumahan, waktu untuk berpartisipasi di masyarakat, dan integrasi sosial (Frankenberger, 1998). Ketahanan keluarga juga dapat diartikan sebagai kemampuan keluarga untuk mengembangkan dirinya untuk hidup secara harmonis, sejahtera dan bahagia lahir dan batin.

Ketahanan keluarga mencakup kemampuan keluarga untuk mengelola sumber daya dan masalah untuk mencapai kesejahteraan (Sunarti, 2001) maupun kemampuan untuk bertahan dan beradaptasi terhadap berbagai kondisi yang senantiasa berubah secara dinamis serta memiliki sikap positif terhadap berbagai tantangan kehidupan keluarga (Walsh, 1996). Ketahanan keluarga juga dapat didefinisikan sebagai kemampuan keluarga untuk menangkal atau melindungi diri dari berbagai permasalahan atau ancaman kehidupan baik yang datang dari dalam keluarga itu sendiri maupun dari luar keluarga seperti lingkungan, komunitas, masyarakat, maupun negara.

Badan Pusat Statistik (BPS) mengidentikkan ketahanan keluarga dengan ketahanan sosial, karena keluarga merupakan unit terkecil dalam sistem sosial. Menurut BPS, ketahanan sosial adalah hasil dari dinamika sosial skala lokal dan global. Dinamika sosial skala lokal dikelompokkan ke dalam dua bagian yaitu dinamika sistem sosial skala lokal (*small scale system*) itu sendiri dan karakteristik sistem sosial skala lokal (*characteristics of the small scale system*) yang disebut sebagai Faktor Komunal (*Communal Factors*). Faktor komunal yang berpengaruh terhadap ketahanan sosial antara lain: (1) organisasi sosial reproduksi meliputi: formasi

keluarga, sistem pernikahan dan pertalian darah, serta prinsip turunan, warisan, dan suksesi; (2) organisasi sosial produksi meliputi: stratifikasi dan pembagian kerja berdasarkan gender, usia, dan kelas sosial; (3) organisasi sosial partisipasi politik meliputi: kepemimpinan lokal dan pola manajemen; dan (4) organisasi sosial keagamaan meliputi: hukuman dan insentif yang memperkuat norma sosial yang berlaku. Sementara itu, dinamika sosial skala global merujuk pada dinamika sosial pada sistem sosial skala global (*large scale system*) yang disebut sebagai Faktor Sosial (*Societal Factors*) (Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Badan Pusat Statistik, 2016).

Adapun faktor sosial yang berpengaruh terhadap ketahanan sosial antara lain: (1) derajat integrasi ke sistem ekonomi pasar global (misalnya prevalensi upah/gaji buruh, moneterisasi, mekanisasi, penggunaan teknologi, penanaman modal asing, orientasi dan ketergantungan ekspor, dan ketergantungan impor); (2) derasnya arus pengetahuan dan informasi global; (3) derajat integrasi ke dalam tata kehidupan perkotaan; dan (4) penerapan kebijakan skala internasional, nasional, non-lokal berpengaruh terhadap wilayah (misal kebijakan terkait kependudukan, kesehatan dan pendidikan). Sementara itu, pasal 1 ayat 11 Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menyebutkan bahwa ketahanan dan kesejahteraan keluarga adalah kondisi keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik materil guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dalam meningkatkan kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin. Dari sini, ketahanan keluarga dapat diukur menggunakan pendekatan sistem yang meliputi komponen input (sumber daya fisik dan nonfisik), proses manajemen keluarga (permasalahan keluarga dan mekanisme penanggulangannya), dan output (terpenuhinya kebutuhan fisik dan psiko-sosial). Atas dasar pendekatan ini, maka ketahanan keluarga merupakan ukuran kemampuan keluarga dalam mengelola masalah yang dihadapinya berdasarkan sumber daya yang dimiliki untuk memenuhi kebutuhan keluarganya (Sunarti, 2011).

Jadi, keluarga dikatakan memiliki tingkat ketahanan keluarga yang tinggi apabila memenuhi beberapa aspek yaitu: (1) ketahanan fisik yaitu terpenuhinya kebutuhan pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan; (2) ketahanan sosial yaitu berorientasi pada nilai agama, komunikasi yang efektif, dan komitmen keluarga tinggi; serta (3) ketahanan psikologis meliputi kemampuan penanggulangan masalah nonfisik, pengendalian emosi secara positif, konsep diri positif, dan kepedulian suami terhadap istri. Sebuah keluarga disebut mempunyai ketahanan fisik apabila terpenuhi kebutuhan pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan. Disebut mempunyai ketahanan sosial adalah apabila keluarga tersebut berorientasi pada nilai agama, adanya komunikasi yang efektif di antara anggota keluarga serta adanya pembagian kerja. Di samping itu, di antara mereka juga saling memberikan dukungan untuk maju, adanya waktu kebersamaan keluarga dan membina hubungan sosial dengan lingkungan sekitar. Yang tidak kalah pentingnya lagi adalah adanya mekanisme (tata cara) penyelesaian masalah di antara anggota keluarga. Adapun ketahanan psikologis keluarga adalah apabila keluarga mampu menanggulangi masalah nonfisik, mampu mengendalikan emosi secara positif dan memiliki konsep diri positif (termasuk terhadap harapan dan kepuasan). Ciri lainnya dari ketahanan psikologis adalah adanya kepedulian suami terhadap istri.

Tidak berjalannya salah satu atau beberapa unsur tersebut akan menyebabkan satu atau beberapa aspek ketahanan keluarga menjadi terganggu yang pada akhirnya akan menurunkan ketahanan keluarga tersebut. Bahkan, sebagaimana sebuah pilar, tidak berjalannya satu atau beberapa pilar ketahanan keluarga, akan menyebabkan bangunan keluarga menjadi roboh. Hal ini dapat muncul berupa ketidakharmonisan keluarga hingga perceraian. Kondisi inilah yang perlu dicermati agar setiap keluarga terhindar dari kerapuhan ketahanan keluarga.

Faktor-faktor yang Berhubungan dengan Ketahanan Keluarga

Ketahanan keluarga dapat ditingkatkan melalui intervensi kebijakan dan program pembangunan. Di sisi lain, ketahanan keluarga juga dapat menjadi faktor

penentu bagi kualitas sumber daya masyarakat. Artinya, ketahanan keluarga dapat menjadi faktor pengaruh maupun yang dipengaruhi.

Ketahanan keluarga yang kuat akan memperkuat ketahanan nasional. Sebagaimana disebutkan Guru Besar Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga Prof. Dr. Euis Sunarti, M. Si, ketahanan keluarga merupakan fondasi ketahanan nasional karena keluarga sebagai sistem mikro, mempengaruhi sistem yang lebih besar yang ada dalam masyarakat. Keluarga sebagai unit sosial terkecil adalah penentu kualitas hidup dan kualitas hidup keluarga mencerminkan kualitas hidup bangsa. Berarti, ketahanan di dalam keluarga mencerminkan ketahanan nasional (Lemhannas, 9 Mei 2019). Kajian Qomaro (2019) tentang modal sosial pesantren, khususnya bidang keagamaan dan komunitas, dengan kolaborasi maksimal antara pesantren dan pemerintah, diyakini dapat membantu mewujudkan ketahanan nasional Indonesia yang kokoh dan stabil.

Kajian Pristiani & Widodo (2018) menemukan bahwa pasangan menikah yang menjadi TKI di luar negeri di Desa Kalirejo, Malang, memiliki ketahanan keluarga yang lemah, baik dari aspek ketahanan hubungan pernikahan yang rapuh serta ketahanan ekonomi yang tidak membaik meski mereka sudah bekerja di luar negeri. Adapun Lestari (2015) menemukan bahwa ketahanan keluarga pada pasangan yang menikah pada usia yang termasuk remaja menengah adalah yang paling tinggi/kuat dibandingkan dengan mereka yang menikah ketika berada pada masa remaja awal dan akhir.

Perbedaan tingkat ketahanan keluarga juga dapat disebabkan oleh jenis pekerjaannya. Kajian Puspitawati, dkk. (2019) terhadap 130 keluarga menunjukkan bahwa secara keseluruhan, rata-rata ketahanan keluarga petani petani (88,9) lebih tinggi dari pada keluarga nelayan (83,7). Kualitas rata-rata perkawinan keluarga nelayan (84,7) lebih baik dari pada keluarga tani (58,6). Hasil regresi menunjukkan bahwa ketahanan keluarga ikut mempengaruhi kualitas perkawinan, di samping hubungan gender dan pendapatan per kapita

Salah satu dimensi dalam ketahanan keluarga adalah dimensi fisik. Ketahanan fisik disebut tinggi adalah apabila terpenuhi kebutuhan pangan, sandang, perumahan,

pendidikan dan kesehatan. Hal ini berarti bahwa salah satu indikator ketahanan fisik adalah ketahanan pangan, karena sebagaimana disebutkan dari UU Nomor 18 Tahun 2012, Ketahanan Pangan adalah “kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan” (Bulog, <http://www.bulog.co.id/ketahananpangan.php>).

Melalui analisis terhadap data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 1996-2005, ditemukan bahwa proporsi rumah tangga rawan pangan di provinsi-provinsi luar Jawa khususnya wilayah Kawasan Timur Indonesia dan daerah perdesaan relatif tinggi dibanding wilayah Kawasan Barat Indonesia dan daerah perkotaan (Rachman dan Ariningsih, 2008).

Beberapa kajian telah menunjukkan kontribusi ketahanan keluarga terhadap perilaku remaja, misalnya Kartono (1986), Puspitawati (2006), dan Sugiharto (2007). Keluarga yang tidak harmonis dan kemudian bercerai juga dapat disebabkan karena rendahnya tingkat ketahanan keluarganya, terutama ketahanan fisik. Sejumlah kajian di banyak negara yang tingkat perceraianya tinggi seperti Amerika dan Australia menunjukkan bahwa dampak negatif perceraian tidak hanya dirasakan oleh keluarga tersebut (terutama anak dan istri), akan tetapi juga oleh masyarakat sekitar. Bahkan Pemerintah daerah setempat juga terkena imbasnya karena banyak anak korban perceraian yang kemudian “salah pergaulan” yang membuat mereka kecanduan narkoba dan bahkan melakukan perbuatan criminal (Fagan & Rector, 2000). Ini membuat Pemerintah setempat harus mengeluarkan anggaran besar untuk merehabilitasinya. Ketahanan fisik yang lemah terutama dari aspek ekonomi seringkali menjadi faktor pendorong terjadinya perceraian sebagaimana terjadi di Kabupaten Cilacap yang kasus perceraianya adalah yang terbanyak di Provinsi Jawa Tengah (Puspita & Dharma, 2017; Puspita et. al, 2019).

C. Analisis dan Pembahasan

Pandemi *Covid-19* telah melahirkan sejumlah kebijakan penanganan pemerintah yang secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada menurunnya ketahanan keluarga di Indonesia. Kondisi ini selanjutnya direspons pemerintah dengan membuat kebijakan lanjutan yang bertujuan untuk mengatasi penurunan ketahanan keluarga tersebut. Berikut ini diuraikan kondisi ketahanan keluarga akibat kebijakan pencegahan penularan virus corona sebagai penyebab Covid-19 beserta kebijakan penanganannya.

1. Ketahanan Keluarga di Saat Pandemi Covid-19

1.1 Ketahanan Fisik

Sebuah keluarga disebut mempunyai ketahanan fisik apabila terpenuhi kebutuhan pangan, sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan. Adanya kebijakan PSBB yang meminta warga tinggal di rumah dan tidak melakukan aktivitas di luar rumah pada akhirnya berdampak pada banyaknya pekerja yang di-PHK karena perusahaan terpaksa gulung tikar. Daya beli masyarakat juga menjadi berkurang, sehingga pedagang-pedagang yang berjualan mengalami penurunan pendapatan.

Menurut Menteri Ketenagakerjaan, hingga Kamis, 16 April 2020, pekerja terdampak corona di sektor formal yang di-PHK adalah sebanyak 229.789 orang, sedangkan yang dirumahkan adalah sebanyak 1.270.367 orang. Dengan demikian total pekerja terdampak di sektor formal adalah sebanyak 1.500.156 orang yang ada di 83.546 perusahaan. Selain itu, sektor informal juga terdampak di mana sebanyak 443.760 orang dari 30.794 perusahaan di-PHK. Jadi, total yang terdampak adalah sebanyak 1,9 juta orang, baik yang di-PHK dan dirumahkan.

Dalam kajian pakar Ekonomi Keluarga IPB, Prof. Dr. Euis Sunarti, dampaknya bahkan lebih besar yakni mencapai 55,5 persen. Hal ini juga mengakibatkan sebanyak 63 persen masyarakat mengalami kekhawatiran akan

kondisi perekonomian keluarga yang semakin buruk. Dari hasil kajiannya, dampak *Covid-19* ternyata menunjukkan gangguan ketahanan pangan, tekanan ekonomi, dan stres, serta menurunnya kesejahteraan keluarga. Hanya 38,7 persen responden yang memiliki tabungan untuk memenuhi kebutuhan keluarga sampai 6 bulan, bahkan 53 persen responden mengakui hanya memiliki tabungan kurang dari 2 bulan untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Demikian halnya hasil survey pada bulan kedua pandemi menunjukkan hasil yang relatif senada. Tingginya tekanan ekonomi keluarga seiring beragam PHK dan terhentinya kegiatan ekonomi masyarakat (DPIS IPB, 19 Juni 2020).

Sementara itu, kajian di Jawa Tengah menyebutkan bahwa pekerja harian lepas adalah kelompok yang paling rentan terdampak, karena mereka harus tetap bekerja untuk memenuhi kebutuhan pokok sedangkan daya beli masyarakat juga sedang menurun. Kondisi ini mengancam kemampuan keluarga dalam memenuhi kebutuhan pokok. Terdapat sekitar 43,5 persen yang merasa kurang mampu memenuhi kebutuhan ekonomi selama terjadinya wabah Covid-19. Kondisi ini menggambarkan bahwa keluarga di Jawa Tengah berpotensi terganggu kondisi ekonominya. Terlebih berdasarkan jawaban responden, 45,9 persen tidak memiliki sumber alternatif tambahan penghasilan lain di luar penghasilan utama mereka. Lemahnya kemampuan memenuhi bahan kebutuhan pokok juga ditunjukkan dengan hanya sekitar 7,1 persen yang memiliki stok bahan makanan yang cukup selama endemik ini. Sebagian besar masyarakat (82,4 persen) memenuhi kebutuhan pokok sesuai kebutuhan harian. Cara berbelanja ini mengindikasikan bahwa mereka tidak memiliki sumber penghasilan cukup untuk membeli kebutuhan pokok selama pandemik. Plihannya bagi mereka adalah berbelanja kebutuhan pokok dengan cara harian sesuai dengan penghasilan yang diperoleh pada hari itu. Selain itu, cara berbelanja harian dirasa lebih aman, karena mereka hanya mengandalkan pendapatan dari gaji. Lebih dari 60 persen masyarakat tidak memiliki tabungan yang dapat digunakan jika terjadi kesulitan ekonomi. Dengan berbagai kondisi tersebut,

masyarakat yang masuk dalam kategori pekerja harian lepas dan masyarakat kelas menengah terancam ekonominya (Apriyanti, 6 Agustus 2020)

Dalam bidang pendidikan, kebijakan belajar dari rumah mengakibatkan pembelajaran harus dilaksanakan secara daring (dalam jaringan) tanpa bertatap muka langsung. Beberapa penelitian (antara lain Lilawati, 2020; Cahyati & Kusumah, 2020) menemukan bahwa pembelajaran sistem daring berdampak positif karena meningkatkan intensitas interaksi antara orang tua dan anak. Di samping itu, orang tua dapat lebih mengetahui perkembangan pembelajaran anak mereka. Adapun Nugraheni (2020) menemukan sejumlah kendala dari orangtua seperti kurangnya pemahaman materi, kesulitan dalam menumbuhkan minat belajar anak, tidak memiliki cukup waktu untuk mendampingi anak karena harus bekerja, tidak sabar dalam mendampingi anak saat belajar dirumah, kesulitan dalam mengoperasikan gadget, dan kendala terkait jangkauan layanan internet.

Sementara itu di bidang kesehatan, hasil penelitian Saputri, dkk. (2020) menyebutkan bahwa pandemi *Covid-19* secara umum telah menurunkan jumlah kunjungan ke layanan gizi dan kesehatan ibu dan anak (KIA), terutama layanan imunisasi dasar dan penimbangan anak bawah lima tahun, di Kota Jakarta Timur, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Maros, Kabupaten Badung, dan Kota Kupang. Perubahan pelaksanaan layanan gizi dan KIA di lima wilayah tersebut sudah mengacu pada pedoman layanan gizi dan KIA pada masa pandemi *Covid-19* dari Kementerian Kesehatan. Akses terhadap teknologi dan internet mendukung tetap terlaksananya pemantauan dan konsultasi layanan gizi dan KIA selama pandemi *Covid-19*. Namun, ketimpangan digital antarwilayah di Indonesia berpotensi menyebabkan ketimpangan status kesehatan ibu dan anak melebar setelah pandemi berakhir.

Di sisi lain, pencegahan penyebaran virus corona melalui sering cuci tangan dengan sabun telah membuat banyak keluarga menjadi lebih berperilaku hidup yang sehat. Kajian Anhusadar & Islamiyah (2020) menemukan bahwa pandemic Covid-9 semakin menerapkan perilaku hidup bersih dan sehat.

Sementara itu, di bidang KB, pandemi Covid-19 telah menyebabkan penurunan peserta program KB yang dimulai bulan Februari-Maret dan bulan selanjutnya makin menurun drastis. Dalam catatan BKKBN, pengguna alat kontrasepsi pada Februari berjumlah 427.133 orang, menurun menjadi 419.741 orang (Maret) dan 267.132 orang (April). Kepala BKKBN Hasto Wardoyo mengungkapkan, terjadinya penurunan ini disebabkan adanya masalah dalam pelayanan mereka selama pandemi ini. Untuk mencegah terjadinya ledakan angka kelahiran atau *baby boom*, BKKBN melakukan sejumlah strategi yakni membagikan alat kontrasepsi gratis, mendistribusikan 32.000 alat pelindung diri (APD) bagi bidan desa, meluncurkan program KB serentak sejuta akseptor atau peserta KB dalam sehari bertepatan dengan Hari Keluarga Nasional serta membuat layanan informasi masif untuk Keluarga Berencana (*massive family planning information*) (VOI. 01 Juli 2020).

1.2 Ketahanan Sosial

Ketahanan sosial keluarga adalah suatu kondisi di mana keluarga tersebut berorientasi pada nilai agama, adanya komunikasi yang efektif di antara anggota keluarga serta adanya pembagian kerja. Di samping itu, di antara mereka juga saling memberikan dukungan untuk maju, adanya waktu kebersamaan keluarga dan membina hubungan sosial dengan lingkungan sekitar. Yang tidak kalah pentingnya lagi adalah adanya mekanisme (tata cara) penyelesaian masalah di antara anggota keluarga.

Selama masa tinggal di rumah, pembelajaran juga dilakukan dari rumah. Waktu kebersamaan yang pada umumnya lebih banyak di antara orangtua dan anak membuat proses pembelajaran karakter dapat lebih intensif. Kajian Purandina & Winaya (2020) pada siswa TK dan SD menemukan adanya perkembangan pendidikan karakter dan hubungan anak dan orang tua yang cukup baik selama pembelajaran dari rumah. Nilai-nilai karakter yang mampu dikembangkan di rumah yaitu: (1) karakter religius, (2) karakter disiplin, (3) karakter kreatif, (4) karakter mandiri, (5) karakter tanggung jawab, dan (6) karakter rasa ingin tahu.

Di sisi lain, WFH juga dapat meningkatkan stress baik pada diri anak maupun orangtua sebagaimana disebutkan Psikolog Universitas Brawijaya (UB) Ary Pratiwi, S.Psi., M.Psi. bahwa dengan adanya tugas yang biasanya dikerjakan di sekolah, dan saat WFH harus mengerjakan berbagai macam tugas sesuai dengan jadwal yang sudah ditentukan, maka dapat menimbulkan stress. Tidak hanya itu saja, tugas yang diberikan ditambah harus *online* di jam yang ditentukan, membuat anak punya tekanan sendiri. Dengan bekerja di rumah, menyebabkan pola jam kerja juga berubah. Dari biasanya pagi sampai siang, kini bisa menjadi malam bahkan tengah malam (Kompas.com, 22 Mei 2020).

Dalam kaitannya dengan hubungan di antara anggota keluarga, menurut Pengamat Komunikasi Universitas Brawijaya, Maulina Pia Wulandari, *WFH* dapat meningkatkan intensitas komunikasi antar anggota keluarga. Selama ini anggota keluarga biasanya hanya memiliki waktu di malam hari untuk berinteraksi. Namun saat ini, para anggota lebih banyak memiliki waktu untuk bertemu dan berkomunikasi. Sepasang suami istri yang biasa bertemu hanya pada malam hari, ketika ada penerapan WFH akan bertemu mulai pagi sampai pagi lagi hingga akhirnya bisa memperlihatkan sifat asli masing-masing (Republika.co.id, 25 Mei 2020).

Di sisi lain, WFH yang mengaburkan batasan ruang dan waktu menjadikan orang kesulitan untuk membagi peran yang proporsional dalam bekerja dan mengurus tugas rumah tangga. Dalam sistem masyarakat Indonesia yang menganggap posisi laki-laki lebih tinggi dari perempuan (patriarkal), penerapan WFH cenderung membuat perempuan bertambah beban kerjanya. Terlebih lagi apabila tidak mempunyai asisten rumah tangga dan mempunyai anak kecil yang pengasuhannya dianggap di bawah tanggung jawab ibu sepenuhnya. Hal ini dapat berdampak pada keharmonisan suami-istri.

Secara umum, lelaki di Indonesia cenderung memaknai kesetaraan gender dalam rumah tangga dalam bentuk menghargai pendapat istri atau mengambil keputusan di dalam keluarga dan bukan secara langsung mengerjakan tugas-tugas domestik. Akibatnya, WFH pada pasangan bekerja (di luar rumah)

berpotensi memicu konflik rumah tangga karena ketidaksiapan suami untuk mendukung istri dalam mengerjakan tugas domestik dan mengasuh anak, sementara keduanya terbebani dengan tanggung jawab pekerjaan kantornya.

1.3 Ketahanan Psikologis

Ketahanan psikologis keluarga adalah apabila keluarga mampu menanggulangi masalah nonfisik, mampu mengendalikan emosi secara positif dan memiliki konsep diri positif (termasuk terhadap harapan dan kepuasan). Ciri lainnya dari ketahanan psikologis adalah adanya kepedulian suami terhadap istri.

Sejumlah kajian menunjukkan bahwa kebijakan penanganan pandemi Covid-19 yang meminta warga untuk bekerja dan belajar dari rumah telah membuat banyak keluarga mengalami gangguan keharmonisan keluarga. Kajian Hapsari (2020) dengan subyek 232 ibu rumah tangga di Surabaya menemukan bahwa ada hubungan yang positif signifikan antara stres dengan kecenderungan perilaku agresif pada ibu rumah tangga selama pandemi Covid-19. Munculnya stress dapat disebabkan karena kondisi ekonomi yang semakin berat. Menurut Dian Kartikasari, Ketua Dewan Pengurus INFID dan Sekjen Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) 2009-2020, masa isolasi mandiri berpengaruh dalam menciptakan adanya konflik di dalam rumah tangga. Kasus kekerasan yang dialami oleh perempuan saat ini beragam mulai dari kekerasan fisik, psikis, dan seksual. Keadaan terisolasi juga berisiko yaitu individu akan mengalami PTSD, depresi, kecemasan, dan kesehatan mental lainnya. Banyaknya warga yang menurun atau bahkan kehilangan sumber penghasilan akibat di-PHK memicu stress dan emosi karena memikirkan biaya hidup sehari-hari. Pria pencari nafkah dapat melampiaskan rasa stress dan emosi serta frustrasi mereka pada wanita dan anaknya dalam bentuk kekerasan (Raditya, 2020).

Pada 2019, dari 14.719 kasus yang dilaporkan ke lembaga layanan, persentase terbesar adalah KDRT/Ranah Personal yakni 11.105 kasus (75%). Kasusnya meliputi Kekerasan terhadap istri (KTI) menempati peringkat pertama 6.555

kasus (59%), disusul kekerasan terhadap anak perempuan (KTAP) 2.341 kasus (21%) dengan pelaku tertinggi adalah suami, ayah kandung, ayah tiri/angkat dan paman (CATAHU, 2020, dalam Komnas Perempuan, 26 Maret 2020). Gambaran kasus ini menunjukkan bahwa rumah bukan tempat yang aman bagi perempuan dan anak perempuan. Sementara itu, kebijakan KdR menyebabkan layanan-layanan penanganan korban mengurangi jenis layanan, cara mengakses layanan dan masa operasionalnya (Komnas Perempuan, 26 Maret 2020).

2. Kebijakan Penanganan Penurunan Ketahanan Keluarga

Dari uraian di atas tampak bahwa kebijakan PSBB sebagai langkah penanganan pandemic *Covid-19* telah menyebabkan penurunan ketahanan keluarga banyak keluarga, terutama dari aspek ekonomi. Sehubungan dengan hal ini, Pemerintah telah membuat serangkaian kebijakan penanganannya. Pada 31 Maret 2020, Presiden RI menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No 1 Tahun 2020 (PERPPU 01/2020) tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Total anggaran untuk ini adalah sebesar Rp 405,1 triliun (Kedutaan Besar RI di Brussel, Belgia, 22 Maret 2020). Selanjutnya, tanggal 3 April 2020, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur Rincian dan APBN Tahun 2020. Perpres ini merupakan tindak lanjut dari Perppu No. 1 Tahun 2020. Anggaran dari beberapa kementerian dipotong sebesar Rp 97,42 triliun. Namun, beberapa Kementerian mengalami peningkatan anggaran, seperti Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebesar Rp 36 triliun menjadi Rp 70 triliun; dan Kementerian Kesehatan dari Rp 57 triliun menjadi 76 triliun.

Adapun alokasi anggaran yang digelontorkan untuk kebijakan di bidang sosial adalah senilai Rp110 triliun yang diwujudkan dalam bentuk:

1. Dukungan logistik sembako dan kebutuhan pokok 25 Triliun.
2. PKH 10 juta KPM, dibayarkan bulanan mulai April (sehingga bantuan setahun naik 25%)

3. Kartu sembako dinaikkan dari 15,2 juta menjadi 20 juta penerima, dengan manfaat naik dari Rp.150.000 menjadi Rp. 200.000,- selama 9 bulan (naik 33 persen)
4. Kartu Prakerja dinaikkan dari 10 T menjadi 20 triliun untuk bisa mengcover sekitar 5,6 juta pekerja informal, pelaku usaha mikro dan kecil. Penerima manfaat mendapat insentif pasca pelatihan Rp 600 ribu, dengan biaya pelatihan 1 juta.
5. Pembebasan biaya listrik 3 bulan untuk 24 juta pelanggan listrik 450VA, dan diskon 50% untuk 7 juta pelanggan 900VA bersubsidi.
6. Tambahan insentif perumahan bagi pembangunan perumahan masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) hingga 175 ribu (Kedutaan Besar RI di Brussel, Belgia, 22 Maret 2020).

Secara khusus, pemerintah memberikan perhatian terhadap dampak negatif terhadap kondisi ekonomi keluarga melalui Program Keluarga Harapan (PKH). PKH merupakan bantuan sosial (bansos) bersyarat yang mana penerimanya harus memenuhi kondisi tertentu. Misalnya di dalam suatu keluarga harus memiliki anak yang mengakses fasilitas pendidikan, atau apabila terdapat ibu hamil harus mengakses fasilitas kesehatan.

Pemerintah dalam kondisi pandemi memperbesar nilai manfaat atau benefit yang diberikan kepada penerima manfaat, tanpa memperlebar cakupan penerimanya. Pemerintah menaikkan anggaran PKH menjadi Rp 37,4 triliun dari sebelumnya Rp 29,13 triliun. Skemanya pun diubah, dari yang sebelumnya per 3 bulan, menjadi satu bulan sekali mulai April 2020. Tak hanya itu, pemerintah juga memperluas sedikit target penerima PKH, dari yang sebelumnya 9,2 juta KPM menjadi 10 juta KPM. Perluasan ini dilakukan dalam rangka penanganan dampak wabah virus Corona kepada masyarakat.

Pemerintah juga meluncurkan program bantuan sosial beras ke 10 juta keluarga penerima program keluarga harapan (PKH), Rabu (2/9). Menurut Menteri Sosial, total beras yang disalurkan untuk program ini sebanyak 450.000 ton untuk tiga bulan yakni Agustus-Oktober 2020. Setiap keluarga penerima manfaat akan

mendapatkan 15 kg per bulan. Seluruh beras yang disalurkan ini berasal dari Perum Bulog (Kontan.co.id, 02 September 2020).

Selanjutnya, pemerintah mengumumkan 4 (empat) program bantuan yang diperpanjang. Keempat program tersebut adalah: (1) subsidi gaji, (2) kartu prakerja, (3) bantuan sosial tunai (BST) serta (4) BLT UMKM (Kontan.co.id., 09 September 2020). Subsidi gaji adalah bantuan tunai bagi pekerja dengan gaji di bawah Rp 5 juta dan merupakan peserta aktif BPJS Ketenagakerjaan. Besarnya adalah Rp 600.000 per bulan. Pembayaran dilakukan sebanyak 2 (dua) tahap atau Rp 1,2 juta setiap penyaluran. Pencairan BLT ini dimulai sejak 27 Agustus lalu dan dilakukan bertahap hingga akhir September 2020. Menurut penjelasan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, bantuan subsidi ini akan dilanjutkan di kuartal pertama tahun 2021.

Program Kartu Prakerja adalah program pengembangan kompetensi kerja yang ditujukan untuk pencari kerja, pekerja/buruh yang terkena pemutusan hubungan kerja, dan/atau pekerja/buruh yang membutuhkan peningkatan kompetensi saat ada pandemi virus corona. Peserta yang lolos akan mendapatkan insentif dengan total nilai Rp 3,55 juta dengan rincian: (1) Rp 1 juta untuk biaya pelatihan dan (2) Rp 600.000 per orang per bulan untuk insentif pasca pelatihan, yang akan diberikan selama empat bulan atau totalnya mencapai Rp 2,4 juta. Sedangkan sisanya sebesar Rp 150.000 merupakan insentif survei. Secara keseluruhan, pemerintah mengalokasikan anggaran untuk program Kartu Prakerja sebesar Rp 20 triliun hingga akhir tahun.

Untuk subsidi Bantuan Sosial Tunai (BST), Pemerintah melalui Kementerian Sosial kembali menyalurkan bantuan sosial yakni bantuan sosial tunai (BST) senilai Rp 500.000 kepada masyarakat terdampak pandemi Covid-19. Keluarga penerima manfaat (KPM) program ini merupakan KPM program BPNT non PKH. Dana ditransfer pada Kartu KKS (kartu keluarga sejahtera) dan dapat ditarik tunai di ATM bank - bank himbara dan tidak dikenakan biaya administrasi. Dananya dapat dimanfaatkan untuk menambah pembelian sembako atau untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari kecuali rokok, pulsa, dan barang lain yang tidak berguna. Total anggaran untuk bantuan sosial tunai (BST) ini untuk 9 juta keluarga penerima manfaat (KPM) sebesar Rp 4,5 triliun. Bantuan sosial tunai ini dilakukan sekali salur untuk keluarga penerima manfaat.

Di samping program yang ditujukan secara langsung kepada keluarga, Pemerintah juga memberikan bantuan langsung tunai bagi para pemilik usaha mikro kecil menengah (BLT UMKM) yang diluncurkan Senin (24/8/2020). Besaran BLT UMKM senilai Rp 2,4 juta per orang. BLT UMKM cair kepada 742.422 pengusaha mikro sejak 17 Agustus 2020 yang lalu.

Kebijakan penyelamatan ekonomi keluarga juga dilakukan di tingkat provinsi. Di Jakarta sebagai provinsi yang paling banyak kasus positif Covidnya, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengalokasikan Rp 10,77 triliun untuk penanganan Covid-19. Anggaran itu digunakan untuk tiga hal, yakni penanganan bidang kesehatan, jaring pengaman sosial, dan penanganan dampak ekonomi. Dari total Rp 10,77 triliun, anggaran paling banyak dialokasikan untuk jaring pengaman sosial Rp 7,6 triliun. Sementara untuk anggaran penanganan bidang kesehatan adalah sebesar Rp 2,67 triliun, sedangkan sisanya digunakan untuk mengatasi dampak ekonomi akibat Covid-19 (Kompas.com., 29 April 2020).

Sementara itu, di Jawa Tengah, Gubernur menyiapkan Rp 1,4 triliun untuk bantuan kepada masyarakat. Dana tersebut diperuntukkan sebagai jaring pengaman sosial dan ekonomi. Bantuan ini memiliki dua mekanisme, yakni yang bersifat langsung dikonsumsi, misalnya sembako, dan yang bersifat pemberdayaan masyarakat. Pemprov Jateng akan memberikan bantuan langsung tunai untuk 1,8 juta orang yang belum masuk data masyarakat miskin. Mereka adalah warga yang belum mendapat bantuan program keluarga harapan (PKH), Kartu Indonesia Sehat (KIS), dan kelompok risiko rentan. Dana akan diberikan untuk tiga bulan untuk membantu kelangsungan hidup warga selama pandemi corona (Portal Berita Provinsi Jawa Tengah, 30 Maret 2020)

Adanya sejumlah fungsi strategis keluarga menyebabkan institusi keluarga sangat berperan dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan, baik sebagai landasan kebijakan maupun sebagai kelompok sasaran. Terjadinya pandemi *Covid-19* yang menurunkan ketahanan keluarga di sebagian besar masyarakat membuat pemerintah melakukan langkah-langkah penanganannya melalui berbagai kebijakan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah menunjukkan responsivitas yang tinggi

dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Responsivitas merujuk pada kemampuan pemerintah menemukenali serta menjadikan kebutuhan dan tuntutan masyarakat sebagai dasar pengambilan kebijakan dan penyediaan pelayanan publik (Dwiyanto, 2006). Responsivitas juga bermakna kemampuan pemerintah mengetahui persoalan yang masih dihadapi masyarakat, merumuskan alternatif pemecahan, dan mengambil langkah tindak lanjut guna penyelesaian persoalan tersebut (Purwanto, 2008).

Responsivitas terhadap permasalahan ekonomi keluarga ini memang sangat dibutuhkan disebabkan kondisi penurunan ketahanan fisik ini sangat menentukan keharmonisan keluarga. Kasus perceraian yang banyak terjadi saat ini kebanyakan disebabkan oleh masalah ekonomi (Puspita, 2014; Puspita, dkk., 2014; Herawati, dkk., 2017; Puspita, dkk., 2019a; Puspita, dkk., 2019b). Untuk itulah, pemrioritasan program beraspek ekonomi ini perlu mendapat apresiasi.

Namun demikian, komitmen yang tinggi tersebut perlu didukung dengan implementasinya yang baik mengingat implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sebagaimana dinyatakan Udji (Wahab, 1991), implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan dalam arsip apabila tidak diimplementasikan. Tahapan ini sangat krusial, karena akan menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Untuk itu, tahap ini harus berjalan dengan baik.

Dalam kenyataannya, beberapa informasi menunjukkan belum optimalnya pelaksanaan tahap ini. Viralnya video Bupati Mongondow Timur yang meradang karena tumpang-tindihnya penyaluran bantuan akibat pandemi *Covid-19* akibat adanya keputusan Menteri yang mempersulit upayanya menyalurkan bantuan untuk warganya yang paling membutuhkan, kepala Rukun Warga di Pekanbaru yang menolak bantuan karena data warga yang diusulkan dipangkas tanpa alasan jelas, serta puluhan warga perumahan mampu di Bogor yang menerima bantuan tunai (Koran Tempo, co., 4 Mei 2020) adalah bukti implementasinya yang masih bermasalah.

Di samping bantuan bersifat ekonomi, tetap dibutuhkan pula bantuan yang bersifat non-ekonomi. Misalnya solusi terhadap permasalahan tingginya kasus kekerasan domestik yang muncul akibat kebijakan WFH. Dalam hal ini, kebanyakan pelakunya adalah laki-laki/suami. Dalam kondisi lebih banyak kesempatan untuk berinteraksi dengan pasangan, justru banyak perempuan/istri yang tidak nyaman dan menjadi korban kekerasan dan pasangannya sendiri. Hal ini juga perlu mendapat penanganan serius dari Pemerintah melalui lembaga-lembaga yang terkait. Misalnya, dengan lebih banyak dan sering memberikan sosialisasi konsep kemitraan gender dan ketahanan keluarga melalui media massa dan media sosial. Grup-grup Whats Apss yang bermunculan sampai ke tingkat desa (misalnya grup PKK, grup RT/RW juga bisa menjadi wahana yang cukup efektif untuk penyuluhan kemitraan gender.

D. Kesimpulan

Pembangunan keluarga merupakan bidang pembangunan yang harus diperhatikan, terutama dalam masa pandemi saat ini. Hal ini disebabkan banyak kebijakan pemerintah yang bertujuan menangani pandemi Covid-19 pada akhirnya berdampak pada keluarga. Sejumlah kebijakan yang berorientasi untuk menjaga/meningkatkan ketahanan fisik dan ekonomi keluarga patut diberikan apresiasi. Namun demikian, kebijakan ini masih perlu didukung dengan proses implementasi yang baik, mengingat tahap ini seringkali masih belum berjalan optimal.

Di sisi lain, tampak masih belum kuatnya komitmen pemerintah dalam penanggulangan kasus-kasus kekerasan domestik yang tidak sedikit muncul dalam masa di mana intensitas berkumpul antar-anggota keluarga justru semakin tinggi. Mengingat kekerasan domestik dapat berdampak jangka panjang tidak saja bagi korban melainkan juga anak, maka pemerintah juga perlu melakukan intervensi dengan menggalakkan sosialisasi kemitraan gender dalam keluarga melalui berbagai media sosial yang ada.

Daftar Pustaka

- Andri, M. (2020). Implementasi Bimbingan Perkawinan Sebagai Bagian Dari Upaya Membangun Keluarga Muslim Yang Ideal. *ADIL Indonesia Journal*, 2(2).
- Anhusadar, L., & Islamiyah, I. (2020). Penerapan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat Anak Usia Dini di Tengah Pandemi Covid-19. *Jurnal Obsesi: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini*, 5(1), 463-475.
- Bachtiyar, N. A., & Wibawani, S. (2017). Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana Di Dusun Ambeng-Ambeng Desa Ngingas Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo. *Dinamika Governance: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 7(1).
- BKKBN. (17 Juni 2018). Sejarah dan Peringatan HARGANAS Setiap Tahunnya. <https://keluargaindonesia.id/kabar/sejarah-dan-peringatan-harganas-setiap-tahunnya>
- Cahyati, N., & Kusumah, R. (2020). Peran Orang Tua Dalam Menerapkan Pembelajaran Di Rumah Saat Pandemi Covid-19. *Jurnal Golden Age*, 4(01), 152-159.
- DPIS IPB. (19 Juni 2020). Mencegah Krisis Keluarga di Indonesia di Saat Covid-19. <http://dpis.ipb.ac.id/mencegah-krisis-keluarga-indonesia-di-saat-pandemi-covid-19/>.
- Dwiyanto, A, dkk. (2006). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Fagan, Patrick F and Robert Rector. (2020). The Effect of Divorce on America. The Heritage Foundation: June 5, 2000. <http://www.heritage.org/marriage-and-family/report/the-effects-divorce-america>.
- Fukuyama F, (1999). *The Great Disruption Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. New York: Touchstone.
- Hapsari, R. A. (2020). *Hubungan Stres Dengan Kecenderungan Perilaku Agresif Pada Ibu Rumah Tangga Selama Pandemi Covid-19* (Doctoral dissertation, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya).

- Herawati, Tin, Fatma Putri Sekaring Tyas, and Lely Trijayanti. (2017). "Tekanan ekonomi, strategi koping, dan ketahanan keluarga yang menikah usia muda." *Jurnal Ilmu Keluarga & Konsumen* 10.3 : 181-191.
- Ihromi, T.O. (1999). *Bunga Rampai Sosiologi Keluarga*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Indonews. (26 Maret 2020). Mengefektifkan Kebijakan Social Distancing. <https://indonews.id/artikel/28384/Mengefektifkan-Kebijakan-Social-Distancing/>
- Jalil, A. (2019). Implementasi Program Bimbingan Perkawinan Pranikah bagi Calon Pengantin di KUA Kecamatan Cilandak Kota Jakarta Selatan. *Andragogi: Jurnal Diklat Teknis Pendidikan dan Keagamaan*, 7(2), 181-198.
- Jiwandono, M. R. (2019). Implementasi Kepdirjen Bimas Islam No 881 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyelenggaraan Bimbingan Perkawinan di Kemenag Banyuwangi. *Sakina: Journal of Family Studies*, 3(4).
- Kalsum, U., Umiati, N., & Hayat, H. (2019). IMPLEMENTASI PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT (Studi Kebijakan UU No. 10 Tahun 2017 Tentang Program Keluarga Harapan pada Desa Tamanasri Kecamatan Ampelgading Kabupaten Malang). *Respons Publik*, 13(6), 70-76
- Kedutaan Besar RI di Brussel, Belgia. (2020). KEBIJAKAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA TERKAIT WABAH COVID-19 22/04/2020 14:30 PM. <https://kemlu.go.id/brussels/id/news/6349/kebijakan-pemerintah-republik-indonesia-terkait-wabah-covid-19>.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak bekerjasama dengan badan Pusat Statistik. (2016). Pembangunan Ketahanan Keluarga. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
- Kementerian Kesehatan, Direktorat Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat. (29 Juni 2020). Keluarga Berkualitas Cegah Tangkal COvid-19#Reinstall Kehidupan. <http://promkes.kemkes.go.id/keluarga-berkualitas-cegah-tangkal-covid-19-reinstall-kehidupan>.

- Kholik, K. I. (2014). Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) dalam Menanggulangi Kemiskinan di Kecamatan Dawarblandong Kabupaten Mojokerto. *Jurnal Administrasi Publik*, 2(4), 709-714.
- Komnas Perempuan. (26 Maret 2020). Pernyataan Sikap Komnas Perempuan Urgensi Perspektif HAM dengan Perhatian Khusus Pada Kerentanan Perempuan dalam Penanganan Pandemi Covid-19. <https://www.komnasperempuan.go.id/>.
- Kompas.com. (30 Juli 2020). 31,3 Persen Pasien Covid-19 di Indonesia Berusia 31-45 Tahun. <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/30/13520161/313-persen-pasien-covid-19-di-indonesia-berusia-31-45-tahun>.
- Kompas.com. (19 April 2020). Total 1,9 Juta Pekerja Di-PHK dan Dirumahkan akibat Pandemi Virus Corona. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/04/19/081000465/total-19-juta-pekerja-di-phk-dan-dirumahkan-akibat-pandemi-virus-corona?page=all>.
- Kompas.com. (22 April 2020). Akademisi UB: “WFH” Munculkan Tekanan Sosial Baru, Salah satunya Stres”. <https://edukasi.kompas.com/read/2020/05/22/162703671/akademisi-ub-wfh-munculkan-tekanan-sosial-baru-salah-satunya-stres?page=all>.
- Kompas.com. (29 April 2020). Anggaran Penanganan Covid-19 DKI Jakarta Rp 10,7 Triliun, Terbanyak untuk Jaring Pengaman Sosial <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/04/29/09291431/anggaran-penanganan-covid-19-dki-jakarta-rp-107-triliun-terbanyak-untuk>.
- Kontan.co.id. (02 September 2020). Pemerintah luncurkan program bansos beras untuk 10 juta penerima PKH. https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-luncurkan-program-bansos-beras-untuk-10-juta-penerima-pkh?utm_source=dable
- Kontan.co.id. (9 September 2020). 4 BLT diperpanjang hingga tahun depan, termasuk subsidi gaji dan Kartu Prakerja. <https://nasional.kontan.co.id/news/4-blt>
- Kontan.co.id. Kamis, 23 Juli 2020. Kemenkeu: Penyaluran bansos PKH di masa pandemi berbeda dengan situasi normal. <https://nasional.kontan.co.id/news/>

kemenkeu-penyyaluran-bansos-pkh-di-masa-pandemi-berbeda-dengan-situasi-normal

- Koran Tempo.co. (4 Mei 2020). Kisruh Bantuan Covid-19. <https://kolom.tempo.co/read/1338378/kisruh-bantuan-covid-19>
- Lemhanas. (9 Mei 2019). Ketahanan Keluarga Fondasi Ketahanan Nasional. <http://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/629-ketahanan-keluarga-fondasi-ketahanan-nasional>.
- Lestari, R. P. (2015). Hubungan Antara Pernikahan Usia Remaja Dengan Ketahanan Keluarga. *Jurnal Kesejahteraan Keluarga dan Pendidikan*, 2(2), 84-91.
- Lilawati, A. (2020). Peran Orang Tua dalam Mendukung Kegiatan Pembelajaran di Rumah pada Masa Pandemi. *Jurnal Obsesi: Jurnal Pendidikan Anak Usia Dini*, 5(1), 549-558.
- Martin, M., & Elmansyah, T. (2020). Penguatan Nilai-nilai Tradisi Pernikahan Melayu Sambasdan Implementasinya dalam Bimbingan dan Konseling Keluarga (Model Hipotetik BK Keluarga). *Jurnal PIPSI (Jurnal Pendidikan IPS Indonesia)*, 5(1), 1-7.
- Matualage, P. (2015). Implementasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kota Manado (Studi Kasus di Kecamatan Tuminting. *JURNAL POLITICO*, 4(1).
- Megawangi. (2000). *Keluarga dan Pembangunan SDM*. Makalah Suplemen pada Seminar Nasional Hari Keluarga Nasional ke-7, 27 Juni 2000 di Jakarta.
- Midgley, J., & Livermore, M. (2009). "The Handbook of Social Policy". California : SAGE Publications Ltd.
- Myers, R. (1992). *The Twelve who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Thrid World*. London: Routledge Publication
- Navi, M. (17 Maret 2020). Melawan Virus Corona dari Rumah , <https://katadata.co.id/muchamadnafi/berita/5e9a421430de4/melawan-virus-corona-dari-rumah>.
- Nugraheny, A. R. (2020). PERAN TEKNOLOGI, GURU DAN ORANG TUA DALAM PEMBELAJARAN DARING DI MASA PANDEMI.

- Nurjannah, S. N., & Susanti, E. (2018). Implementasi Program Kampung Keluarga Berencana (Kb) di Kabupaten Kuningan Tahun 2018 (Studi Kuantitatif Dan Kualitatif). *Jurnal Ilmu*
- Popov, LK, Popov, D., & Kavelin, J. (1997). *The Family Virtues Guide: Simple Ways to Bring Out the Best in Our Children and Ourselves*. New York: A Plume Book.
- Portal Berita Provinsi Jawa Tengah. (30 Maret 2020). Tangani Covid-19 di Jateng, Pemprov Siapkan Anggaran Rp1,4 T. <https://jatengprov.go.id/publik/tangani-covid-19-di-jateng-pemprov-siapkan-anggaran-rp14-t/>
- Pristiani, Y. D., & Widodo, A. (2018). Ketahanan Keluarga Pasangan Menikah yang Bekerja di Luar Negeri (Kajian di Desa Kalirejo, Kecamatan Kalipare, Kabupaten Malang). *Briliant: Jurnal Riset dan Konseptual*, 3(2), 237-244.
- Puspita, Dyah Retna, Wahyuningrat, Pawrtha Dharma, Alizar Isna. (2019). Pengembangan Kapasitas Penyuluhan Berbasis Masyarakat Berperspektif Gender dalam Meningkatkan Ketahanan Keluarga di Kecamatan Sumbang, Kabupaten Banyumas. <http://jurnal.lppm.unsoed.ac.id/ojs/index.php/dinamika/article/view/931>
- Puspita, Dyah Retna. (2014). "Implementasi Model Penyuluhan KB Berbasis Gender dalam Upaya Meningkatkan Ketahanan Keluarga di Kabupaten Purbalingga."
- Puspita, Dyah Retna, Rin Rostikawati, Lilis S.S. (2014). "Model penyuluhan KB berbasis gender dalam mencegah kekerasan dalam rumah tangga di Kabupaten Purbalingga." *Jurnal Dinamika Hukum* 14.3: 419-429.
- Puspita, Dyah Retna, Rin Rostikawati, and Pawrtha Dharma. (2019). "Management of the Family Empowerment and Welfare Organization to Prevent Divorce in Cilacap Regency." *Mediterranean Journal of Social Sciences* 10.2 : 145-145.
- Puspitawati, H., Azizah, Y., Mulyana, A., & Rahmah, A. F. (2019). Relasi gender, ketahanan keluarga dan kualitas pernikahan pada keluarga nelayan dan buruh Tani "brondol" bawang merah. *Jurnal Ilmu Keluarga & Konsumen*, 12(1), 1-12.
- Purandina, I. P. Y., & Winaya, I. M. A. (2020). Pendidikan Karakter di Lingkungan Keluarga Selama Pembelajaran Jarak Jauh pada Masa Pandemi COVID-19. *Cetta: Jurnal Ilmu Pendidikan*, 3(2), 270-290.

- Qomaro, G. W. (2019). "Pesantren As Halal Tourism Co-Branding: Halal Industry for Sustainable Development Goals. *Maqdis: Jurnal Kajian Ekonomi Islam*, 4 (1), 11–22.
- Republika.co.id. (25 Mei 2020). Berbagai Dampak WFH pada Psikis Manusia. <https://republika.co.id/berita/qav2vd368/berbagai-dampak-wfh-pada-psikis-manusia>
- Rich D. 1997. *MegaSkills: Building Children's Achievement for the Information Age*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Sasmito, C., & Nawangsari, E. R. (2019). Implementasi Program Keluarga Harapan Dalam Upaya Mengentaskan Kemiskinan di Kota Batu. *JPSI (Journal of Public Sector Innovations)*, 3(2), 68-74.
- Simanjuntak, P.J. (1985). Pengantar Ekonomi Sumber daya Manusia. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sunarti, E. (2001). Studi Ketahanan Keluarga dan Ukurannya: Telaah Kasus Pengaruhnya terhadap Kualitas Kehamilan. Disertasi. Bogor: Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Syamsir, N. (2014). Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) Bidang Pendidikan di Kecamatan Tamalate Kota Makasar. *Universitas Hasanuddin*.
- Saliem, H. P., & Ariningsih, E. (2008, November). Perubahan Konsumsi dan Pengeluaran Rumah Tangga di Pedesaan: Analisis Data SUSENAS 1999-2005. In *Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional "Dinamika Pembangunan Pertanian dan Perdesaan"*. Bogor. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (Vol. 19).
- Saputri, Nurmala Selly, dkk. (2020). Dampak Pandemi Covid-19 pada Layanan Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak (KIA): Studi kasus di Lima Wilayah di Indonesia. Catatan Penelitian SMERU Mo. 5/2020.
- United Nation- International Day of Family. Families in Development: Copenhagen & Beijing + 25. <https://www.un.org/en/observances/international-day-of-families>
- Voi-id 15 Mei 2020. Selamat Hari Keluarga Internasional. <https://voi.id/aktual/5951/selamat-hari-keluarga-internasional>.

- Voi. (1 Juli 2020). Mewaspada Ledakan Angka Kelahiran Akibat Pandemi COVID-19. <https://voi.id/berita/8057/mewaspada-ledakan-angka-kelahiran-akibat-pandemi-covid-19>.
- Wahab, S.A. (1991). Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan, Bumi Aksara Jakarta.
- Walsh, F. (1996). The Concepts of Family Resilience: Crisis and Challenge. *Fam Proc* 35: 261-268.
- Yunas, N. S., & Nailufar, F. D. (2019). Collaborative Governance melalui Program Kampung KB Di Kabupaten Jombang. *CosmoGov: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(2), 162-173.
- Zastrow, C. H. (2006). *Social work with Groups: A Comprehensive Workbook*. USA; Thomson Brooks/Cole

BAB X

EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK DI ERA PANDEMI COVID-19

Sukarso

Abstrak. Diskusi tentang evaluasi kebijakan publik seringkali dipersulit dengan perspektif yang berbeda, sehingga tidak dapat diakhiri dengan kesimpulan dalam bentuk kesepakatan. Tulisan ini mencoba untuk sedikit mewarnai sudut pandang tentang evaluasi kebijakan publik dari perspektif non-dikotomi politik dan administrasi negara, terutama evaluasi kebijakan di era pandemi Covid-19 dan evaluasi kebijakan terhadap fenomena pandemi Covid-19. Evaluasi kebijakan di era pandemi dan terhadap fenomena pandemi menuntut evaluator memiliki literasi terhadap dunia maya. Tanpa literasi tersebut, maka evaluasi kebijakan di era pandemi dan terhadap fenomena pandemi menjadi semakin sulit dilakukan. Literasi pada dunia maya tersebut meliputi pemahaman tentang software, aplikasi, cloud-data, dan tentu saja media sosial yang ada.

Kata kunci: evaluasi kebijakan publik, pandemi, Covid-19.

A. Definisi dan Asumsi

Evaluasi adalah *assessment* terhadap sebuah kebijakan atau program, baik proses implementasinya maupun hasil yang dicapai baik jangka pendek maupun jangka panjang. Yang pertama, evaluasi proses implementasi program atau kebijakan seringkali disebut *monitoring*. Sementara untuk evaluasi hasil jangka panjang seringkali disebut *impact assessment*, sedangkan evaluasi hasil jangka pendek disebut evaluasi saja. Dalam tulisan ini, evaluasi berarti *assessment* terhadap hasil, baik jangka

pendek maupun jangka panjang. Meskipun demikian, ada analisis lain yang bersifat meta terhadap upaya evaluasi ini, sebagaimana disebut Rutman (1980) sebagai *evaluability assessment*, yakni *assessment* terhadap kelayakan sebuah program untuk dievaluasi.

Sebelum menguraikan lebih lanjut tentang evaluasi sebagaimana disebut di depan, perlu dipertegas apa yang dimaksud program dan kebijakan terlebih dahulu. Dalam urutan hirarkis umumnya disebutkan bahwa kebijakan merupakan arahan yang paling makro yang akan dilaksanakan dengan berbagai program, dengan demikian, program adalah bagian dari kebijakan. Program akan dilaksanakan dengan berbagai proyek, maka proyek adalah dimensi mikro dari program dan kebijakan. Perbedaan arti dari proyek, program, dan kebijakan tersebut lebih menunjuk pada *scope* waktu dan target saja, namun secara substantif dianggap sama, yakni produk dari pemerintah (institusi formal) yang ditujukan bagi “masyarakat” atau tepatnya kelompok sasaran. Oleh karena itu, pada tulisan ini, proyek, program dan kebijakan dianggap sama.

Pada perspektif dikotomistik, dikenal kebijakan dan kebijakan administratif. Kebijakan merupakan produk dari lembaga politik sementara kebijakan administratif merupakan produk turunan dari kebijakan dalam rangka melaksanakan kebijakan itu sendiri. Dari perspektif ini, proyek dan program yang dirumuskan oleh eksekutif tidak dapat disebut sebagai kebijakan. Namun demikian, ada perspektif lain, yaitu perspektif non-dikotomi, yang melihat bahwa apapun produk yang dibuat oleh pemerintah, baik legislatif maupun eksekutif, sepanjang untuk kepentingan publik disebut kebijakan publik (*public policy*, bukan *wisdom*). Bahkan Dye (1976), secara eksplisit mendefinisikan kebijakan publik sebagai *whatever government choose to do or not to do*. Oleh karena itu, dalam tulisan ini, yang disebut kebijakan, program, dan proyek dianggap sama dalam arti dapat dijelaskan dengan konsep dan teori kebijakan publik. Sehingga evaluasi dapat diterapkan pada fenomena proyek, program, dan kebijakan dalam cakupan evaluasi kebijakan publik.

B. Ragam evaluasi (*Effect/Outcome* dan *Impact*)

Evaluasi kebijakan publik dapat dibedakan dari obyek waktunya, misalnya evaluasi formatif dan evaluasi sumatif, dapat pula dibedakan dari jangka waktu hasilnya, *effect/outcome assessment* dan *impact assessment*. Dari sisi evaluatornya, evaluasi dapat dibedakan antara *internal/self evaluation* dengan *external evaluation*. Dari segi frekuensi waktunya, evaluasi dapat dibedakan antara *incidental* dan *longitudinal evaluation*. Sedangkan dari segi obyek atau substansi yang dievaluasi, dapat dibedakan antara *compliance* dan *what's happening*, meminjam istilah Ripley (1985) ketika menjelaskan fokus studi implementasi kebijakan. Bahkan Pressman dan Wildavsky (1984) membedakan evaluasi dari lima pertanyaan, secara garis besar upaya evaluasi dapat dibedakan menjadi: Apa yang dievaluasi? Mengapa dievaluasi? Siapa yang mengevaluasi? Kapan evaluasi dilakukan? Dan dimana evaluasi dilakukan? Pertanyaan-pertanyaan ini harus menjadi perhatian jika evaluasi akan dilakukan.

Meskipun demikian, Pressman dan Wildavsky (1984) termasuk yang menganggap evaluasi tidak melekat dalam setiap proses kebijakan. Beliau menyimpulkan demikian berdasarkan analisisnya terhadap implementasi kebijakan Tennessee Valley Administration (TVA) di Amerika hampir setengah abad yang lalu. Pada proyek TVA, proses kebijakan ternyata bukan dimulai dari formulasi, kemudian implementasi, dan selanjutnya evaluasi sebagaimana umumnya melihat proses sederhana dari kebijakan publik. Yang terjadi adalah proses formulasi, kemudian implementasi, dan selanjutnya *re-design* dari implementasi tersebut karena adaptasi terhadap lingkungan yang tidak terduga pada proses formulasi kebijakan tersebut. Proses adaptasi ini tidak terbatas waktunya karena karakteristik lingkungan yang *unpredictable*. Temuan ini menjadi inspirasi bahwa pendekatan linier pada proses kebijakan tidak berlaku mutlak.

C. Prosedur evaluasi

Meskipun evaluasi merupakan kegiatan *assessment* atau pengukuran, namun dari uraian definisi dan ragam evaluasi tersebut, evaluasi tidak dapat serta-merta

dimulai dari perumusan instrumen atau alat untuk pengukuran. Evaluasi sebaiknya dimulai dari meta analisis terhadap program atau kebijakan sebagaimana dinyatakan oleh Rutman di muka. Sebelum dilakukan *assessment* terhadap pelaksanaan program atau kebijakan perlu dinilai lebih dahulu tentang kelayakan program atau kebijakan untuk dievaluasi (*evaluability assessment*). Hal ini dikarenakan banyaknya program atau kebijakan yang tidak menyatakan tujuannya secara jelas dan terukur. Bahkan mungkin juga karena tidak ada kesepakatan tentang apa yang akan diukur dalam evaluasi oleh para *stakeholders* yang memiliki otoritas untuk mengevaluasi (lihat Thomson & Hoffman, 2003).

Oleh karena itu, langkah pertama evaluasi adalah penilaian terhadap kelayakan program atau kebijakan untuk dievaluasi dan kesepakatan *stakeholders* tentang apa yang akan dievaluasi. Yang pertama tergantung sepenuhnya dari dokumen program atau kebijakan, terutama tentang pernyataan tujuan dan kriteria keberhasilannya. Yang kedua tergantung pada komitmen *stakeholders* untuk melakukan evaluasi, karena merekalah yang akan menggunakan hasil evaluasi tersebut. Dalam hal ini, evaluasi yang dilakukan pihak lain, yang tidak memenuhi kesepakatan tadi, dianggap tidak mempunyai legitimasi dan bahkan bisa diabaikan berdasarkan otoritas yang mereka miliki. Bahkan hasil evaluasi dapat diabaikan jika ada faktor lain, misalnya, karena kepentingan politik atau pencitraan.

Selanjutnya, jika dua langkah awal tersebut terpenuhi, *evaluability* program atau kebijakan ternyata tinggi (mudah untuk dievaluasi) dan kesepakatan tentang substansi yang dievaluasi telah terbentuk, maka tinggal merumuskan instrumen evaluasinya. Namun jika *evaluability*-nya rendah, yang antara lain ditandai dengan pernyataan tujuan yang tidak jelas, kabur, dan tidak terukur, maka upaya evaluasi harus melewati pendefinisian tujuan berdasarkan teori-teori yang relevan untuk merumuskan tujuan sebenarnya dari program atau kebijakan tersebut, misalnya, *decision theoretic evaluation* (Pressman & Wildavsky, 1984). Demikian pula jika tidak ada kesepakatan antar *stakeholders* tentang substansi yang akan dievaluasi, maka evaluasi menjadi tidak memungkinkan atau berujung pada pengingkaran hasil

evaluasi tersebut. Hal ini dapat diperjuangkan dengan *lobby* atau komunikasi yang efektif tentang tujuan atau alasan evaluasi.

Perumusan instrumen evaluasi selama ini seringkali berbentuk *check-list* (pertanyaan tertutup) untuk pendekatan kuantitatif. Bahkan banyak juga menggunakan skala untuk upaya kuantifikasi hasil-hasil evaluasi. Skala dalam konteks ini adalah instrumen untuk merubah fenomena kualitatif menjadi kuantitatif dengan pertimbangan utama efisiensi, baik waktu, tenaga, maupun biaya (termasuk kelayakan untuk menggunakan berbagai formula statistik). Masih sangat jarang digunakan pendekatan kualitatif karena dianggap tidak efisien dan “kurang ilmiah”. Instrumen dalam bentuk pertanyaan terbuka jarang digunakan karena analisis terhadap jawaban dari pertanyaan tersebut dianggap tidak sistematis, apalagi pertanyaan yang berisi seluk-beluk kasus atau cerita.

Hanya instrumen yang memenuhi syarat saja yang dapat ditindak-lanjuti dengan formula statistik, sementara yang tidak memenuhi syarat tidak dapat menggunakan formula statistik. Dengan demikian, tindakan selanjutnya setelah instrumen tersebut digunakan sebagai alat pengumpul data, dapat dibedakan dalam dua kelompok. Pertama, data yang layak (kuantitatif) yang dapat menggunakan formula statistik, sementara yang kedua, data yang tidak layak menggunakan formula statistik. Yang pertama seringkali disebut pendekatan positivis, sementara yang kedua seingkali disebut pendekatan interpretif atau bahkan *phenomenology*. Yang kedua tersebut sangat jarang digunakan dalam evaluasi program atau kebijakan, meskipun tidak ada argumentasi yang jelas tentang kelemahan pendekatan kedua, kecuali efisiensi.

D. Aktor evaluasi: Birokrasi

Selama ini, terutama oleh ilmuwan politik, aktor dominan dalam formulasi dan evaluasi kebijakan adalah legislatif karena legitimasi otoritasnya untuk mengetahui hasil dari program atau kebijakan dirumuskannya (Ripley, 1986). Sementara eksekutif, atau birokrasi, dianggap dominan dalam proses implementasi (Ripley & Franklin, 1984).

Anggapan ini tentu saja sinkron dengan asumsi dikotomistik, namun tidak sinkron dari asumsi non dikotomistik. Jika batasan kebijakan publik berdasarkan perspektif non-dikotomistik, demikian tulisan ini dibangun, maka aktor dominan dalam proses kebijakan, mulai dari formulasi sampai implementasi dan evaluasi adalah birokrasi. Birokrasi menjadi aktor dominan dalam perumusan kebijakan publik ketika profesi analis kebijakan semakin diakui. Analisis kebijakan adalah profesi yang bekerja untuk merumuskan program atau kebijakan secara substantif dan direkomendasikan (dalam bentuk *policy paper*) kepada pihak yang mempunyai legitimasi untuk merumuskan kebijakan, yakni legislatif dan atau eksekutif (birokrasi). Jika analisis kebijakan menjadi salah satu bagian dari birokrasi, maka jelas bahwa eksekutif atau birokrasi tersebut adalah aktif dominan dalam perumusan program atau kebijakan. Bahkan jika analisis kebijakan menjadi profesi di luar birokrasi (eksternal, berdasarkan kontrak kerja), maka birokrasi ahli dalam proses *procurement* sementara legislatif jauh tertinggal pemahaman teknisnya. Oleh karena itu, dalam situasi perumusan program atau kebijakan dilakukan oleh profesi analis (eksternal) tersebut, birokrasi akan menjadi dominan pula.

Dalam proses implementasi, *defacto* maupun *dejure*, birokrasi adalah aktor dominannya (Ripley & Franklin, 1984), bahkan ini berlaku untuk perspektif dikotomistik sekalipun. Proses implementasi melibatkan berbagai aktor baik dari tingkatan elit, birokrasi, dan kelompok sasaran (Lipsky, 1980), namun aktor dominan tetap birokrasi. Tingkatan elit meliputi proses penerjemahan kebijakan pokok menjadi aturan-aturan pelaksanaan, jika kebijakan dalam bentuk undang-undang, maka implementasi tingkatan elit merupakan proses perumusan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut. Implementasi tingkatan birokrasi merupakan proses bagaimana birokrasi menerjemahkan dan menghantarkan output program atau kebijakan kepada kelompok sasarannya. Sedangkan proses implementasi pada tingkatan kelompok sasaran merupakan proses bagaimana kelompok sasaran berinteraksi dengan *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980).

Hal ini, dominasi birokrasi dalam proses implementasi, berlaku sejak masa-masa awal “ilmu” administrasi publik dikenalkan oleh Wilson (1887) sampai sekarang

dimana governansi (yang ditandai dengan liberalisasi, privatisasi, dan partisipasi/demokratisasi) menjadi konsep yang sedang populer di bidang administrasi publik.

Pada proses evaluasi program atau kebijakan, dominasi birokrasi juga tidak berkurang dibanding formulasi dan implementasi, meskipun secara *dejure* tahapan ini menjadi kewenangan legislatif. Keterbatasan legislatif dalam evaluasi antara lain adalah penguasaan atas semua dokumen dan sifat *pervasiveness* dari birokrasi. Penguasaan atas semua dokumen program atau kebijakan dan semua hal yang relevan dengan itu menjadi peluang bagi birokrasi untuk mendikte legislatif. Eksistensi dan penguasaan sumber daya dari birokrasi juga jauh melebihi legislatif sehingga ini juga peluang yang membuat birokrasi dominan dalam proses evaluasi kebijakan atau program.

Besarnya dominasi birokrasi dalam evaluasi kebijakan atau program membuat krusial proses evaluasi itu sendiri. Pertama, segala karakter birokrasi menentukan hasil evaluasi yang dikerjakan, terutama karena anggapan semua pekerjaan birokrasi bersifat rutin. Kedua, keberpihakan birokrasi pada kepentingan rejim karena alasan tertentu menjadikan evaluasi seringkali tidak relevan dengan permasalahan kebijakannya, bahkan tidak berguna. Ketiga, lemahnya kerjasama mutualistik birokrasi dengan akademisi karena sifat kooptatif dari birokrasi, sehingga dokumen evaluasi oleh akademisi (dengan kontrak kerja) cenderung menjadi formalitas saja (Riggs, 1982).

E. Evaluasi Kebijakan dan Disruptif: Pandemi Covid-19

Konsep sistem terbuka dari organisasi (Katz & Kahn, 1966) menunjuk pada pentingnya lingkungan bagi kehidupan organisasi. Perubahan-perubahan lingkungan harus direspon dengan akurat supaya organisasi tetap survive. Jika diabaikan, perubahan lingkungan dapat merusak bahkan “memakan” kehidupan organisasi tersebut. Dalam bentuk yang sederhana dan positif, organisasi dapat menyerap berbagai hal yang menguntungkan organisasi, namun jika lingkungan *turbulence*, maka organisasi harus mampu beradaptasi dengan baik. Organisasi yang

tidak respons terhadap perubahan lingkungan layaknya sedang menggali kuburannya sendiri.

Kisah pandemi Covid-19 (Corona Virus Disease – 2019) yang sekarang sedang merebak dapat dinyatakan sebagai perubahan lingkungan dari proses kebijakan publik, khususnya evaluasi kebijakan. Setiap perubahan lingkungan akan menuntut respons dari organisasi yang bersangkutan. Dalam konteks ini, pemerintah, baik secara politik maupun administratif, merespons dalam bentuk kebijakan, baik yang *well-structured* maupun yang *ill-structured* (Howlett & Mukherjee, 2017). Oleh karena itu, pada saat ini evaluasi kebijakan dapat dibedakan antara kebijakan “rutin” dan kebijakan sebagai respons dari pandemi.

Kisah pandemi secara historis sudah beberapa kali terjadi (yang tercatat), yang cukup besar terjadi di abad 14 (puncaknya 1347-1351). National Geographic (2020) mencatat ada lima wabah besar di dunia. Pertama, wabah Justinian (541 Masehi, korban sekitar 30-50 juta); kedua, wabah yang dikenal dengan black-death (1347-1351, korban sekitar 200 jutaan), ketiga, wabah Besar London (1665-an, korban sekitar 100 ribuan), keempat, wabah Cacar (1600an), dan kelima, wabah Kolera (abad 19-an). Sedangkan Pandemi Covid-19 yang terjadi pada saat ini tercatat sudah memakan korban lebih dari satu juta manusia (WHO, 2020). Ini untuk melihat secara historis, bahwa pandemi merupakan mekanisme alam yang terus berulang, sebagaimana Maltus (1998) teorikan di akhir abad 18 terhadap populasi manusia di dunia.

Kebijakan Pemerintah sebagai respons eksplisit terhadap pandemi Covid-19 ini dapat diidentifikasi antara lain dalam bidang kesehatan, ekonomi, sosial, dan politik. Oleh karena itu, ada dua isue pokok dalam konteks evaluasi kebijakan: bagaimana evaluasi kebijakan di era pandemi dan bagaimana evaluasi kebijakan terhadap pandemi tersebut.

F. Evaluasi Kebijakan di Era Pandemi Covid-19

Sebagaimana prosedur awal kegiatan evaluasi, perlu ada dua langkah pokok: (1) membuat *assessment* terhadap kelayakan kebijakan untuk dievaluasi, dan (2)

kesepakatan *stakeholders* tentang substansi yang dievaluasi. Langkah pertama relatif tidak berbeda dengan masa-masa sebelum pandemi karena *assessment* ini dilakukan dengan pendekatan studi dokumentasi kebijakan, namun langkah kedua menjadi krusial karena substansi yang dievaluasi menjadi tidak jelas. Pada era pandemi, substansi dari kebijakan yang akan dievaluasi dan dianggap mendesak menjadi kontroversi. Disatu sisi kebijakan “non-pandemi” dianggap tidak penting, namun secara nyata kebijakan tersebut “berhutang” tindakan evaluasi untuk memenuhi aspek formalnya.

Prosedur berikutnya, jika dua langkah pokok tersebut dapat terpenuhi, adalah perumusan instrumen. Pada masa pra-pandemi Covid-19 penyusunan instrumen evaluasi dapat dilakukan secara konvensional, dalam arti melengkapi *enumerator* dengan kuesioner. Namun pada masa pandemi Covid-19 ini, penyusunan instrumen evaluasi “harus” memperhitungkan *social distancing* sehingga alternatif penggunaan internet atau bahkan *cloud-data* tidak bisa dihindari. Penyusunan instrumen evaluasi (dalam bentuk survey, misalnya) akan menggunakan *software* internet (misalnya, google form atau bit.ly). Oleh karena itu, literasi terhadap internet merupakan kewajiban bagi evaluator. Dalam arti yang lebih luas, evaluasi dalam masa pandemi Covid-19 menuntut evaluator mempunyai pengetahuan yang cukup tentang cara kerja internet dan tentu saja pengoperasian media-sosial di dalamnya.

Demikian pula prosedur berikutnya, dalam analisis hasil evaluasi juga akan lebih tepat jika menggunakan *soft-ware* statistik yang relevan.

G. Evaluasi Kebijakan terhadap Pandemi Covid-19

Prosedur awal evaluasi kebijakan di era pandemi memunculkan “kesulitan” pada tahap mencapai kesepakatan tentang substansi yang akan dievaluasi, namun pada evaluasi terhadap kebijakan Pandemi Covid-19, “kesulitan”-nya ada pada dua tahap prosedur awal evaluasi: menilai kelayakan kebijakan untuk dievaluasi dan mencapai kesepakatan tentang substansi apa yang dievaluasi. Hal ini terutama karena begitu banyaknya kebijakan yang relevan dengan pandemi namun sebagian besar *ill-structured*.

Kebijakan yang *ill-structured* ditandai dengan dokumentasi yang lemah, bahkan seringkali berbentuk pernyataan lisan pejabat, dan tidak sistematis dengan pernyataan tujuan yang jelas dan terukur. Kebijakan seperti ini sangat sulit untuk mengetahui tujuannya secara jelas dan terukur, sehingga evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan seperti ini nyaris mustahil menggunakan prosedur evaluasi kebijakan secara baku, kecuali hanya berbentuk opini atau komentar tanpa bisa dikonfirmasi lebih detail. Sebut saja, misalnya, kebijakan atau program subsidi kuota data internet bagi pelajar dan pengajar. Bentuk kebijakannya saja tidak jelas, tujuannya juga tidak terukur, maka evaluasi terhadap kebijakan ini sangat sulit. Mungkin kebijakan subsidi kuota ini dikatakan berhasil jika sudah tidak ada keluhan dari pelajar dan pengajar, namun menjadi sangat naif jika demikian. Subsidi kuota ada dalam proses belajar sehingga evaluasinya meliputi hasil belajarnya, sementara hasil belajar tidak hanya dari subsidi kuota data internet saja.

Kalimat terakhir tersebut di atas dapat menjadi contoh kontroversi dalam mencapai kesepakatan tentang substansi apa yang akan dievaluasi, atau tepatnya diukur. Berbagai kebijakan yang terdokumentasi dengan baik pun seringkali tidak mempunyai kriteria keberhasilan dengan jelas dan terukur, apalagi kebijakan yang tidak terdokumentasi dengan baik. Dengan kata lain, prosedur awal evaluasi kebijakan terhadap pandemi Covid-19 sangat sulit dilakukan, namun tetap bisa dilakukan dengan penggunaan pendekatan tertentu, misalnya *decision-theoretic evaluation* untuk meningkatkan *evaluability*-nya.

H. Penutup

Evaluasi kebijakan publik pada masa normal atau sebelum ada pandemi Covid-19 merupakan kegiatan yang krusial, baik dari aspek tujuan, pelaksanaan, hasil, maupun metodologinya. Evaluasi kebijakan selama ini terbagi menjadi beberapa kelompok, antara lain kelompok *formalitas* sebagaimana seringkali dilakukan para praktisi atau birokrasi, termasuk sebagian kerjasama dengan perguruan tinggi. Kelompok ini melakukan evaluasi karena tuntutan dokumen formal hasil evaluasi kebijakan, substansi tidak menjadi prioritas. Kelompok lain, kelompok akademisi yang mandiri,

melakukan evaluasi tanpa legitimasi dan hasilnya tidak dikomunikasikan kepada praktisi dan dengan bahasa praktisi. *Impact assessment* seringkali dilakukan tanpa melalui kesepakatan dengan praktisi atau birokrasi yang relevan sehingga hasilnya tidak terkomunikasikan.

Pada era pandemi Covid-19, evaluasi kebijakan menjadi “berbeda” karena pertama, tuntutan struktur kebijakan yang *evaluability*-nya tinggi dan kedua, secara bersamaan adanya tuntutan literasi pada *internet*, media sosial, *cloud-data*, *application*, termasuk *software*. Tanpa literasi terhadap dunia maya tersebut, maka evaluasi kebijakan konvensional menjadi semakin sulit dilakukan.

Daftar Pustaka

- Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes*, The University of Alabama, Alabama.
- Dye, T. R. (1980). *Introduction to Public Policy*, McGraw-Hill, Toronto.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (Eds). (2017). *Handbook of Policy Formulation*, Adward Elgar Publishing, online, DOI: 10.4337/9781784719326
- Mazmanian, D.A., & Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois.
- Malthus, T.R. (1998). *An Essay on the Principle of Population*, Vol. 1, 3rd Edition, London.
- National Geographic. (2020). Karantina hingga vaksin inilah akhir dari 5 wabah terparah di dunia. <https://nationalgeographic.grid.id/read/132075377/karantina-hingga-vaksin-inilah-akhir-dari-5-wabah-terparah-di-dunia?page=all>, diakses pada 01 Oktober 2020.
- Pressman, J.L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*, Prentice-Hall, New Jersey.
- Riggs, F.W. (1984). *Administrasi Negara-negara Berkembang: Teori Masyarakat Prismatik*, terjemahan, C.V. Rajawali, Jakarta.
- Ripley, R.B. (1985). *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Publisher, Chicago.
- Ripley, R.B., & Franklin, G.A. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*, 2nd edition, the Dorsey Press, Chicago.
- Rossi, P.H., & Freeman, H.E. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publications, Newbury Park.
- Rutman, L. (1980). *Planning Usefull Evaluation: Evaluability Assessment*, Sage Publication, Inc., Beverly Hill, California.
- WHO. 2020. WHO: Sebenarnya korban meninggal akibat Covid-19 lebih dari 1 juta orang. <https://www.liputan6.com/global/read/4370588/who-sebenarnya-korban-meninggal-akibat-covid-19-lebih-dari-1-juta-orang>) diakses pada 01 Oktober 2020.

Biodata Penulis

Denok Kurniasih, dosen pada Program Studi S1 maupun S2 Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Memperoleh gelar doktornya dari Universitas Padjadjaran Bandung, pada Program Doktor Ilmu Administrasi Publik. Penulis memiliki bidang keahlian pada manajemen publik. Penelitiannya banyak berfokus pada kajian-kajian manajemen publik seperti penganggaran desa, manajemen BUMDes, governansi publik, public-privat partnership, dan isu-isu organisasi publik. Beberapa hasil penelitian telah dipublikasikan pada jurnal nasional maupun internasional serta telah menghasilkan luaran berupa model Akuntabilitas pengelolaan BUMDes berbasis *public governance* yang tercatat sebagai HaKI.

Dwiyanto Indiahono adalah dosen Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman, Kepala Laboratorium Komputer FISIP Universitas Jenderal Soedirman (2019 s/d sekarang), Kepala Laboratorium Manajemen dan Kebijakan Pembangunan FISIP Universitas Jenderal Soedirman (2009-2014), serta pendiri dan pegiat Indonesia for Bureaucratic Reform [INBRIEF]. Lelaki yang lahir di Jakarta, 8 September 1980 ini menamatkan studi S3 pada Manajemen dan Kebijakan Publik FISIPOL Universitas Gadjah Mada. Penulis memiliki minat pada kajian kebijakan publik dan birokrasi. Buku yang pernah ditulisnya adalah Reformasi “Birokrasi Amplop”: Mungkinkah? (Gava Media: 2006), Public Disobedience: Telaah Penolakan Publik terhadap Kebijakan Pemerintah (Gava Media, 2009), Perbandingan Administrasi Publik: Model, Konsep dan Aplikasi (Gava Media, 2009), Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis (Gava Media, 2009), Birokrat [Bukan] Pelayan Koruptor (Gava Media, 2016), Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis – Edisi Revisi (Gava Media, 2017), dan Kebijakan Publik dan Modal Sosial: Studi Implementasi sebagai Arena Pemberdayaan (Penerbit Unsoed, 2017).

Dyah R Puspita adalah dosen pada Program Studi S1 dan S2 pada Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Program S2 ditempuhnya di Kajian Wanita UI, sedangkan program S3 ditempuh di Ilmu Penyuluhan Pembangunan Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor di tahun 2011. Selanjutnya peneliti memfokuskan kajiannya tentang kebijakan Pembangunan Ketahanan Keluarga. Beberapa hasil kajiannya telah dipublikasikan baik di jurnal nasional maupun internasional.

Hikmah Nuraini dosen pada Program Studi S1 Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Gelar sarjana Ilmu Administrasi Negara diperoleh dari FISIP Universitas Jenderal Soedirman dan menyelesaikan pasca sarjannya pada program studi Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada. Saat ini penulis adalah dosen pada Program Studi Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Bidang penelitian yang ditekuni adalah pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Lilis Sri Sulistiani adalah dosen pada Program Studi S1 Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Memperoleh gelar S1 dari Fisip Unsoed, dan gelar Magister Manajemen dari Fakultas Ekonomi Unsoed. Penulis memiliki minat penelitian pada isu-isu Manajemen Sumber Daya Manusia, dan Keuangan Negara. Beberapa artikel karyanya diterbitkan pada *proceeding* seminar nasional dan Internasional.

Muslih Faozanudin adalah dosen pada program Studi S1 dan S2 Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Memperoleh Gelar Master dari Birmingham University, UK pada tahun 1997, dan Gelar doktornya dari Universitas Padjajaran, Bandung pada tahun 2013. Mata kuliah yang diampu meliputi Pengantar Administrasi Publik, Manajemen dan Inovasi Pelayanan Publik (S1), Manajemen Sektor Publik (S2), Desentralisasi dan Manajemen Pemerintahan Lokal (S2), dan Teori Pembangunan (S1). Minat penulis dalam penelitian adalah pada Manajemen pelayanan sektor publik, Governansi sektor publik, dan Pengembangan Kapasitas.

Slamet Rosyadi adalah dosen pada Program Studi S1 maupun S2 Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Memperoleh gelar doktornya dari Institute of Rural Development, Goettingen University, Jerman pada tahun 2003. Penulis memiliki minat penelitian pada isu-isu governansi publik, ekonomi kreatif, dan pembangunan desa. Beberapa karyanya telah terbit dalam jurnal nasional maupun internasional diantaranya Jurnal Bisnis & Birokrasi, Masyarakat, Kebudayaan & Politik, SAGE OPEN, dan Kasetsart Journal of Social Science. Disamping aktivitas mengajar, penulis juga terlibat dalam beberapa kegiatan pengabdian masyarakat khususnya dalam pengembangan kapasitas manajerial Badan Usaha Milik Desa, dan penyusunan naskah akademik beberapa peraturan daerah.

Tobirin menyelesaikan S1 Administrasi Negara dari FISIP Universitas Jenderal Soedirman pada tahun 2000, S2 Administrasi Negara UGM tahun 2004 dan S3 di MKP UGM tahun 2019. Aktif dalam mengawal perumusan kebijakan publik dan Peraturan Daerah di berbagai daerah di Wilayah Barlingmascakeb sampai sekarang. Berperan serta dalam kajian tentang Daerah Kepulauan Bersama DPD RI tahun 2012. Aktif dalam kajian penelitian tentang otonomi desa tahun 2013-2015, berpartisipasi aktif dalam pengembangan teknologi Pedesaan LPPM UNSOED tahun 2012-2014. Mengisi Mimbar Pedesaan RRI Purwokerto tentang rekayasa sosial dan pembangunan pedesaan tahun 2013, dan Dialog Bersama KPK tentang Inovasi Pajak Daerah tahun 2020. Selain itu menjadi tim kajian Implementasi pelaksanaan Pancasila di Indonesia Tahun 2018-2019 bersama Lembaga pengkajian MPR RI. Menulis Buku Administrasi Negara Kontemporer (Book Chapter, Aneka Ilmu, 2011, Buku TTG Pemberdayaan KSM dan Komunitas *Zero Waste* dalam Mengatasi Sampah Rumah Tangga, SIP Publishing, 2020. Menulis Jurnal Sinta 2 Palastren dengan judul Kebijakan Ramah Perempuan dalam Merespons Antagonisme Industri Rambut dan Bulu Mata Palsu di Kabupaten Purbalingga, menerbitkan artikel riset pada Policy & Governance Review dengan judul “The Vulnerability of Male Gender and State Response in the Female Labor Protection Policy: A Case Study of New Industrial Communities in Purbalingga Regency”. Menjadi *the best paper* dalam

seminar Internasional The 3rd International Conference on Social Transformation, Community, and Sustainable Development 2019 dengan judul “The Success of Collaborative Governance to Protect Communities from Infectious Diseases in Wonosobo Regency”. Juga aktif terlibat dalam aktifitas sosial sebagai pendiri dan Ketua Yayasan Rumah Peradaban tahun 2018-sekarang. Pendiri Indonesia for Bureaucratic Reform (Inbrief) 2020. Aktif juga dalam pengembangan dan pemberdayaan masyarakat dalam kegiatan *zero waste* Indonesia dan kajian penelitian tentang gender dan kebijakan publik.

Sukarso adalah pengajar senior di Program Studi Administrasi Publik, baik Strata 1 maupun Strata 2, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman. Gelar doktor dalam bidang administrasi publik diperoleh dari Universitas Padjadjaran Bandung, tahun 2012. Penulis selama ini mendalami teori administrasi publik, analisis kebijakan publik dan metode penelitian administrasi publik, baik dalam bentuk penelitian maupun pengajaran.

Wahyuningrat menyelesaikan program sarjana pada bidang Administrasi Negara di Universitas Jenderal Soedirman tahun 1990, program magister bidang pengembangan sumber daya manusia di Universitas Brawijaya tahun 2000 dan program doktoralnya di bidang Administrasi Publik di Universitas Brawijaya pada tahun 2015. Saat ini ia banyak meneliti tentang manajemen sumber daya aparatur pemerintah desa. Penulis adalah dosen Program Studi Administrasi Publik, FISIP, Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.

Buku yang ada di tangan pembaca merupakan upaya untuk mengidentifikasi perubahan konsep-konsep administrasi publik yang relevan dengan era New Normal. Harapan dari upaya mengenali perubahan konsep ini adalah lahirnya peta baru kajian-kajian administrasi publik. Peta baru kajian administrasi publik ini tentu diharapkan juga membuka jalan banyak pengetahuan pada area praktis seputar administrasi publik di tanah air. Kajian-kajian yang ada di buku ini diharapkan juga dapat memperkokoh kajian administrasi publik yang lebih berkonsentrasi pada pencapaian keadilan sosial di Indonesia. Hal ini cukup penting karena karakter keadilan sosial merupakan karakteristik khas yang ingin diperkuat secara internal pada kajian administrasi publik di Jurusan Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman, serta selaras dengan cita-cita luhur utama perjuangan bangsa yang ada pada sila kelima Pancasila.



Slamet Rosyadi adalah dosen senior pada Program Studi S1 maupun S2 Administrasi Publik FISIP Universitas Jenderal Soedirman. Memperoleh gelar doktornya dari Institute of Rural Development, Goettingen University, Jerman pada tahun 2003. Penulis memiliki minat penelitian pada isu-isu governansi publik, ekonomi kreatif, dan pembangunan desa. Beberapa karyanya telah terbit dalam jurnal nasional maupun internasional.



Dwiyanto Indiahono adalah associate professor pada Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman, dan pegiat Indonesia for Bureaucratic Reform [INBRIEF]. Lelaki yang lahir di Jakarta, 8 September 1980 ini menamatkan studi S3 pada Manajemen dan Kebijakan Publik FISIPOL Universitas Gadjah Mada. Penulis memiliki minat pada kajian kebijakan publik dan birokrasi. Buku yang pernah ditulisnya adalah Reformasi "Birokrasi Amplop": Mungkinkah? (Gava Media: 2006), Public Disobedience: Telaah Penolakan Publik terhadap Kebijakan Pemerintah (Gava Media, 2009), Perbandingan Administrasi Publik: Model, Konsep dan Aplikasi (Gava Media, 2009), Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis (Gava Media, 2009), Birokrat [Bukan] Pelayan Koruptor (Gava Media, 2016), Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis – Edisi Revisi (Gava Media, 2017), dan Kebijakan Publik dan Modal Sosial: Studi Implementasi sebagai Arena Pemberdayaan (Penerbit Unsoed, 2017).



Satria Indra Prasta - SIP Publishing



@SIPPublishing



@sippublishing



+62 812 2909 2844



Jl. Curug Cipendok KM 1 Kalisari Cilongok
Kab. Banyumas Jawa Tengah

ISBN 978-623-6793-40-4



9 786236 793404