

BIROKRASI DAN KEBIJAKAN PERCEPATAN PENANGANAN COVID-19

25

Anin Dhita Kiky Amrynudin dan Riris Katharina

Abstrak

Dalam pelaksanaan percepatan penanganan Covid-19, birokrasi menjadi institusi yang penting dan dominan. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan dituntut untuk dapat menempatkan diri dalam situasi darurat yang penuh dengan ketidakpastian. Birokrasi yang lincah (agility bureaucracy) dalam upaya percepatan penanganan Covid-19 mutlak diperlukan. Dalam implementasinya, terdapat tiga tantangan, yakni tantangan birokrasi untuk berubah dan bergerak cepat; tantangan fleksibilitas; dan ketidakjelasan informasi serta ketidaksinkronan data. Untuk menjawab tantangan tersebut, agilitas birokrasi dapat dilakukan dengan mengubah upfront planning menjadi incremental planning. Tulisan ini menganalisis tantangan yang dihadapi oleh birokrasi di masa pandemi Covid-19. Dalam hal ini DPR perlu memastikan pemerintah telah menyusun kebijakan yang baik dan tepat, dengan menetapkan kriteria kebijakan dan indikator keberhasilannya. Disamping itu, DPR perlu menyusun rancangan undang-undang tentang e-government (e-gov), sebagai salah satu pilar reformasi birokrasi Indonesia. E-gov sangat penting bagi birokrasi untuk terus memberikan pelayanan publik secara cepat dalam situasi pandemi Covid-19.

Pendahuluan

Wabah *Corona Virus Disease-19* (Covid-19) yang telah menjangkiti manusia dengan cepat dan menyebar secara global telah menjadi isu kesehatan yang melahirkan kekhawatiran dan kekacauan. WHO pada 11 Maret 2020 secara resmi menyatakan Covid-19 sebagai pandemi. Indonesia menjadi salah satu negara yang terpapar Covid-19. Angka kasus positif terus bertambah sejak dikonfirmasi oleh Presiden Joko Widodo pada 2 Maret 2020. Saat ini telah mencapai angka 12.776

kasus positif pada 7 Mei 2020 (www.covid19.go.id, 7 Mei 2020).

Dalam merespons situasi tersebut, berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk mempercepat penanganan Covid-19. Pada tanggal 13 Maret 2020 dikeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 sebagaimana telah diubah dengan Keppres Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Keppres Nomor 7 Tahun 2020. Melalui Keppres ini diatur sinergitas antar-



kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, di mana gubernur, bupati, dan walikota sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di daerah, dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat. Hal ini tampaknya merespons ketidakpercayaan dunia internasional atas informasi terkait jumlah kasus positif Covid-19 yang berbeda antara yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dengan daerah (republika.co.id, 7 April 2020).

Selanjutnya, tanggal 31 Maret 2020 Presiden menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19. Menurut PP tersebut, pemerintah daerah dapat melakukan PSBB atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan atau barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu atas persetujuan Menteri Kesehatan (Menkes). Pada tanggal 13 April 2020 presiden kembali mengeluarkan Keppres Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana non-Alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Dengan Keppres ini, gubernur, bupati, dan walikota dalam menetapkan kebijakan di daerah masing-masing harus memperhatikan kebijakan pemerintah pusat (news.detik.com, 13 April 2020). Perkembangan penanganan Covid-19 tersebut tentu akan berdampak pula pada kinerja birokrasi sebagai tulang punggung pelaksana kebijakan. Tulisan ini akan menganalisis tantangan yang dihadapi oleh birokrasi dalam penanganan Covid-19.

Persoalan Birokrasi dalam Penanganan Covid-19

Pelaksanaan berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Presiden

dalam upaya penanganan Covid-19 tampaknya masih mengalami permasalahan, terutama disebabkan oleh birokrasi yang berbelit, lamban dalam merespons, dan ragu-ragu yang berakibat tidak efektifnya penanganan Covid-19, sehingga sulit untuk menekan angka positif. Adanya ego sektoral antarkementerian/lembaga dan daerah menjadi salah satu penyebab lambannya birokrasi dalam merespons penanganan Covid-19.

Birokrasi yang berbelit tampak pada saat daerah hendak memberlakukan PSBB di daerahnya. Persetujuan PSBB dari Menkes dianggap pemerintah kabupaten/kota sebagai sebuah birokrasi yang berbelit karena dianggap terlalu jauh jarak antara pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah pusat. Demikian pula persyaratan dokumen yang menurut daerah cukup banyak dan sulit untuk dipenuhi pemerintah daerah, merupakan sebuah peristiwa birokrasi berbelit (www.bbc.com, 15 April 2020). Beberapa daerah yang ditolak pengajuan pemberlakuan PSBB di daerahnya ada yang disebabkan karena dokumen yang kurang, misalnya data peningkatan kasus dan waktu kurva epidemiologi yang membutuhkan waktu dari pemerintah daerah untuk melakukan kajian. Beberapa daerah yang ditolak antara lain Kota Gorontalo, Kabupaten Rote Ndao, Kota Sorong, Kota Palangkaraya, dan Kabupaten Fak-Fak dengan alasan tidak memenuhi aspek epidemiologi (www.nasional.tempo.co.id, 20 April 2020).

Birokrasi yang lamban dalam merespons situasi penanganan Covid-19 menurut penilaian Ikatan Dokter Indonesia tampak pada saat Pemerintah Indonesia lamban mengumumkan Covid-19 sebagai wabah nasional yang jarak waktunya sangat jauh dari saat virus ini terungkap di Wuhan (suara.com, 18 April 2020). Hal ini telah mengakibatkan tingginya angka

kematian akibat Covid-19 di Indonesia.

Birokrasi yang penuh keraguan dalam mengambil keputusan tampak dalam kasus kebijakan terhadap ojek *online* (ojol) pada masa pandemi Covid-19. Menteri Perhubungan (Menhub) mengeluarkan Peraturan Menhub Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 yang memperbolehkan sepeda motor mengangkut penumpang dengan ketentuan tertentu. Ketentuan ini dinilai bertentangan dengan Peraturan Menkes Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 yang melarang ojol beroperasi mengangkut orang, hanya boleh mengangkut barang (newsdetik.com, 16 April 2020). Kebijakan yang ragu-ragu telah mengakibatkan birokrat di lapangan juga ragu-ragu dalam melakukan penindakan. Ada yang membiarkan dan ada yang melarang.

Pada akhirnya, birokrasi yang berbelit, lamban dalam merespons, dan ragu-ragu telah berakibat pada efektivitas penanganan Covid-19. Kondisi ini berakibat pada sulitnya menekan angka positif Covid-19 di Indonesia, bahkan angka kematian akibat Covid-19. Oleh karena itu, DPR perlu menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah agar kebijakan yang dikeluarkan tidak berbenturan satu dengan yang lainnya serta memastikan masyarakat terpenuhi hak-hak kesehatannya pada masa Covid-19.

Tantangan dalam Mewujudkan Agilitas Birokrasi

Persoalan yang timbul dari sisi birokrasi selama masa pandemi Covid-19 harus segera direspons, karena berhasil tidaknya pelaksanaan kebijakan percepatan penanganan

Covid-19 ditentukan oleh birokrasi. Hal ini senada dengan pidato Presiden China Xi Jinping yang mengatakan bahwa musuh terbesar dalam melawan Covid-19 adalah birokrasi (Kompas, 16 April 2020: 6).

Birokrasi dalam penanganan Covid-19 dirasakan seperti 'tulang punggung', yang menopang segala upaya penanganan Covid-19. Namun, birokrasi Indonesia tampaknya masih memperlihatkan perilaku birokrasi Weberian yang terpaku pada regulasi dan prosedur hierarki. Akibatnya birokrasi Indonesia terkesan lamban dan tidak cekatan dalam menghadapi persoalan pandemi Covid-19. Dalam situasi darurat, birokrasi seharusnya mempraktikkan paradigma agilitas birokrasi sehingga mampu menghadapi perkembangan baru.

Paradigma agilitas birokrasi di Indonesia tidak mudah diwujudkan karena pola birokrasi di Indonesia sedikit banyak masih terpengaruh oleh budaya organisasi yang dibawa pada masa Orde Baru yang cenderung bersifat vertikal (*top down*) daripada horizontal (*bottom up*) sehingga kepekaan birokrasi dalam merespons perkembangan di masyarakat masih rendah.

Kondisi saat ini, dimana pemerintah dihadapkan berbagai opsi yang sama buruknya dan berimplikasi pada munculnya ego sektoral, mewujudkan agilitas birokrasi hanya bisa terwujud dengan kemauan birokrasi untuk berubah dan bergerak (Purwanto, 2019). Birokrasi harus bersama-sama menyadari bahwa pandemi ini harus segera ditangani karena tidak lagi berbicara angka melainkan nyawa, sehingga persoalan dualisme kebijakan seperti pada Kemenhub dan Kemenkes terkait kebijakan ojol tidak terjadi.

Selain birokrasi yang harus berubah, hal yang diperlukan dalam

mewujudkan agilitas birokrasi adalah fleksibilitas. Fleksibilitas birokrasi membutuhkan adanya diskresi (keleluasaan). Hal ini dikarenakan pada masa sekarang ini pemerintah berhadapan kondisi yang penuh dengan ketidakpastian. Diskresi menjadi opsi penting bagi birokrasi untuk menyelamatkan dan melindungi masyarakat dengan berpegang bahwa ada urgensi dan kedaruratan di lapangan guna mengantisipasi terjadinya kejadian-kejadian serta konsekuensi yang tidak diinginkan (Hamzah, 2014).

Namun tampaknya kata-kata diskresi masih menjadi momok bagi birokrat karena ketakutan berhadapan dengan hukum. Padahal dalam kondisi bencana seperti saat ini diskresi bisa jadi diperlukan karena belum tersedianya petunjuk teknis dan pelaksanaan misalnya. Birokrasi juga tidak perlu takut melakukan diskresi karena dilindungi oleh UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Menurut UU tersebut, pejabat pemerintahan dapat melakukan diskresi asal memiliki tujuan, memenuhi persyaratan, dan mematuhi prosedur yang telah diatur dalam UU. Putusan MK No.25/PUU-XIV/2016 juga telah mempertegas bahwa UU Administrasi Pemerintahan telah memberikan perlindungan terhadap pejabat pemerintah apabila yang bersangkutan diduga melakukan penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan negara (akibat tindakan diskresi yang dilakukannya).

Hal lain yang diperlukan untuk mewujudkan agilitas birokrasi dalam rangka mempercepat penanganan Covid-19 adalah informasi. Permasalahan yang saat ini terjadi adalah adanya simpang-siur informasi terkait jumlah kasus Covid-19, yaitu adanya perbedaan jumlah kasus antara

pemerintah pusat dan daerah. Adanya ketidakjelasan informasi berdampak pada ambiguitas birokrasi dalam memutuskan kebijakan yang tepat dan akhirnya dapat merugikan banyak pihak serta mengancam jiwa.

Pemerintah harus transparan dan akurat dalam memberikan informasi terkait Covid-19 dengan selalu melakukan sinkronisasi data antara pemerintah pusat dan daerah sehingga tidak terjadi informasi yang simpang-siur di masyarakat. Informasi tersebut harus mudah diakses oleh masyarakat.

Metode yang dapat digunakan untuk mewujudkan agilitas birokrasi yaitu dengan mengubah *upfront planning* menjadi *incremental planning* (Dhir dan Sushil dalam Purwanto, 2019). Hal tersebut dilakukan dengan cara pemerintah harus menetapkan kualitas produk layanan di awal dan memastikan kualitas layanan terjaga melalui serangkaian proses serta mulai mengidentifikasi dan mengatasi berbagai risiko teknis yang muncul sejak awal, sehingga dapat meminimalisasi dampak yang muncul akibat perubahan. Itu sebabnya agar birokrasi berjalan baik dalam masa pandemi Covid-19, kebijakan yang dibuat sudah harus *ajeg*, tidak ragu-ragu dan berdasarkan analisis yang mendalam. Kebijakan yang baik adalah apabila kriteria kebijakan dan indikator keberhasilan kebijakan sudah jelas.

Kinerja birokrasi untuk menjalankan kebijakan pemerintah mengatasi Covid-19 juga tidak boleh kendor. Dalam masa PSBB, dimana bekerja dilakukan di rumah, birokrat juga harus dapat menyesuaikan kondisi tersebut. *Working from Home* (WFH) yang diterapkan dalam birokrasi tidak boleh menghambat pelayanan publik. Oleh karena itu *e-government* (*e-gov*) harus sudah menjadi sebuah kebijakan dalam

tata kelola pemerintahan Indonesia. Sebuah kebijakan yang sudah lama terhambat pembentukannya, padahal *e-gov* sudah menjadi salah satu pilar reformasi birokrasi di Indonesia. WFH yang diberlakukan saat ini telah memperlihatkan birokrasi Indonesia yang belum siap sepenuhnya dengan *e-gov*.

Selanjutnya, peran pemimpin sangat dibutuhkan untuk mewujudkan agilitas birokrasi, khususnya kesiapannya dalam menghadapi setiap kondisi yang tidak menentu dan tidak dapat diprediksi. Diperlukan karakter *servant leadership* yang memiliki visi yang jelas, mampu mendengarkan, dan mengakomodasi suara bawahan dan rakyatnya serta mampu menggerakkan bawahannya menjadi lebih adaptif dan gesit dalam menghadapi berbagai kondisi yang tidak dapat diprediksi.

Penutup

Mewujudkan agilitas birokrasi di Indonesia khususnya dalam percepatan penanganan Covid-19, dihadapkan pada tiga tantangan, yaitu birokrasi yang terus berubah dan bergerak cepat; birokrasi yang memiliki fleksibilitas melalui asas diskresi; dan birokrasi yang mampu menghasilkan informasi yang jelas dan data yang akurat. Ketiga tantangan tersebut dapat diatasi dengan mewujudkan agilitas birokrasi, yaitu mengubah *upfront planning* menjadi *incremental planning*.

DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan perlu memastikan bahwa pemerintah telah menyusun kebijakan yang baik dan tepat, yang dapat dilihat dari kriteria kebijakan dan indikator keberhasilannya. Selain itu, DPR harus mendorong upaya perbaikan-perbaikan birokrasi ke depan menjadi birokrasi yang lincah (*agile*), antisipatif serta mampu menyediakan pilihan-pilihan

kebijakan bagi masyarakat dalam situasi dan kondisi apapun dengan menyusun rancangan undang-undang tentang *e-gov*, sebagai salah satu pilar reformasi birokrasi Indonesia.

Referensi

- "Data Pusat dan Daerah Berbeda, Komisi IX: Dari Awal Diragukan", 7 April 2020, <https://republika.co.id/berita/q8df8o396/data-pusat-dan-daerah-berbeda-komisi-ix-dari-awal-diraguka>, diakses 27 April 2020.
- "Dilema Regulasi dan Kebijakan bagi Ojek Online Saat Pandemi Corona", 16 April 2020, <https://news.detik.com/dw/d-4978816/dilema-regulasi-dan-kebijakan-bagi-ojek-online-saat-pandemi-corona>, diakses 27 April 2020.
- "Infografis Covid-19 di Indonesia" (5 Mei 2020), 5 Mei 2020, <https://covid19.go.id/p/berita/infografis-covid-19-5-mei-2020/>, diakses 5 Mei 2020.
- Hamzah, Sahlania Onno. 2014. "Perilaku Birokrasi Pemerintah dalam Pelayanan Puskesmas di Kota Makasar". *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 4 No.1.
- "Ikatan Dokter Indonesia Akui Pemerintah Lambat Tangani Corona", 18 April 2020, <https://www.suara.com/bisnis/2020/04/18/151624/ikatan-dokter-indonesia-akui-pemerintah-lambat-tangani-corona>, diakses 27 April 2020.
- "Kedaruratan Kesehatan Masyarakat", *Kompas*, 16 April 2020, hal.6.
- "Permohonan PSBB di Gorontalo dan 5 Daerah ini Ditolak Kemenkes", 20 April 2020, <https://nasional.tempo.co/amp/1333473/permohonan-psbb-di-gorontalo-dan-5-daerah-ini-ditolak-kemenkes>, diakses 5 Mei 2020.

Purwanto, Erwan Agus. 2019. "Kebijakan Publik yang Agile dan Inovatif dalam Memenangkan Persaingan di Era VUCA", <http://fisipol.ugm.ac.id/wp-content/uploads/sites/1056/2019/12/Pidato-GB-Erwan-Agus-Purwanto-23-Des-2019-Cetak.pdf>, diakses 24 April 2020.

"Tekan Keppres, Jokowi Tetapkan Corona jadi Bencana Nasional", 13 April 2020, <https://news.detik.com/berita/d-4975421/tekn-keppres-jokowi-tetapkan-corona-jadi-bencana-nasional>, diakses tanggal 27 April 2020.

"Virus Corona: Sejumlah Daerah tak Diizinkan Terapkan PSBB, Pemda 'Perlu Bersiasat Terapkan Isolasi'", 15 April 2020, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52282767>, diakses 27 April 2020.

"WHO Tetapkan Covid-19 sebagai Pandemi Global, Apa Maksudnya?", 12 Maret 2020, <https://nationalgeographic.grid.id/read/132059249/who-tetapkan-covid-19-sebagai-pandemi-global-apa-maksudnya>, diakses 27 April 2020.



Anin Dhita Kiky Amrynudin
anin.amrynudin@dpr.go.id



Riris Katharina
riris.katharina@dpr.go.id

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si. lahir di Medan, 1973. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara Universitas Diponegoro (1996), S2 Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Indonesia (2004), dan S3 di Program Doktorat Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia tahun 2017. Menjadi peneliti di DPR sejak tahun 1997. Jabatan saat ini adalah Peneliti Utama dengan kepakaran Administrasi Publik. Tulisan terakhir yang telah diterbitkan adalah *Campak dan Suara Perempuan Papua yang Diabaikan*, *Suara Pembaruan*, 25 Januari 2018 dan *Menakar Capaian Otonomi Khusus Papua*, Penerbit Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2018.

Anin Dhita Kiky Amrynudin, S.A.P., M.Si, lahir di Tegal, 1992. Menyelesaikan Pendidikan S1 Program Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro pada tahun 2013 dan Pendidikan S2 Program Magister Ilmu Administrasi, Universitas Diponegoro pada tahun 2015. Saat ini menjabat sebagai Calon Peneliti Ahli Pertama III/b di Pusat Penelitian Bada Keahlian DPR RI.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.