



# PARLIAMENTARY REVIEW

## PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)

### **Upaya Penerapan Protokol Kesehatan dalam Percepatan Penanganan Pandemi Covid-19**

Tri Rini Puji Lestari

### **Mencegah Resesi Ekonomi dan Krisis Pangan Dalam Negeri di Masa Pandemi Covid-19**

Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa

### **Pelindungan Hukum terhadap Pekerja pada Masa Pandemi Covid-19**

Dian Cahyaningrum dan Monika Suhayati

### **Pengembangan Model Pelayanan Elektronik di Era New Normal**

Debora Sanur Lindawaty dan Ahmad Budiman

### **Perlunya Multilateralisme dalam Mengatasi Pandemi Covid-19**

Poltak Partogi Nainggolan

Vol. II

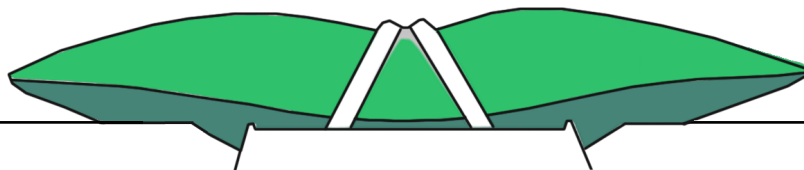
No. 3

Hlm. 97-143

September 2020



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

**PARLIAMENTARY REVIEW**  
**Vol. II No. 3 (September 2020) 97-143**

---

**Tim Penyusun**

**Penanggung Jawab**

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

**Pemimpin Redaksi**

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

**Redaksi Bidang**

Mandala Harefa, S.E., M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Dr. Dra. Hartini Retnaningsih, M.Si.

Dr. Hariyadi, S.IP., M.P.P.

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Monika Suhayati, S.H., M.H.

**Mitra Bestari**

Prof. Dr. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A.

Dr. Tri Widodo W. Utomo, S.H., M.A.

Dr. dr. Tri Yunis Miko Wayono, M.Sc.

Miko Kamal, SH., LL.M., Ph.D.

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

**Penulis**

Tri Rini Puji Lestari, S.K.M., M.Kes.

Drs. Juli Panglima Saragih, M.M. dan Mandala Harefa, S.E., M.Si.

Dian Cahyaningrum, S.H., M.H. dan Monika Suhayati, S.H., M.H.

Debora Sanur Lindawaty, S.Sos., M.Si. dan Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

**Pengatur Tata Letak**

Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

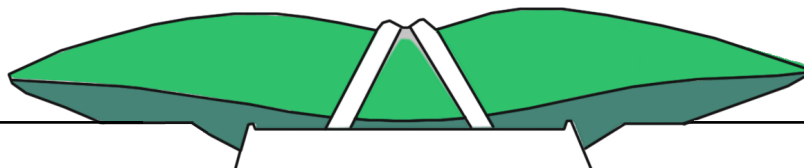
Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid.

Siti Chaerani Dewanti, S.Ars., M.Si.

Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

T. Ade Surya, S.T., M.M.

---



ISSN 2656-923x

---

**PARLIAMENTARY REVIEW**  
**Vol. II No. 3 (September 2020) 97-143**

---

**PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE 2019 (COVID-19)**

---

**Upaya Penerapan Protokol Kesehatan  
dalam Percepatan Penanganan Pandemi Covid-19**

Tri Rini Puji Lestari

**Mencegah Resesi Ekonomi dan Krisis Pangan  
Dalam Negeri di Masa Pandemi Covid-19**

Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa

**Pelindungan Hukum terhadap Pekerja  
pada Masa Pandemi Covid-19**

Dian Cahyaningrum dan Monika Suhayati

**Pengembangan Model Pelayanan Elektronik  
di Era *New Normal***

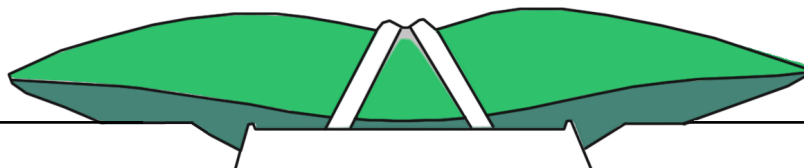
Debora Sanur Lindawaty dan Ahmad Budiman

**Perlunya Multilateralisme  
dalam Mengatasi Pandemi Covid-19**

Poltak Partogi Nainggolan



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

**PARLIAMENTARY REVIEW**  
**Vol. II No. 3 (September 2020) 97-143**

---

**Daftar Isi**

**Upaya Penerapan Protokol Kesehatan  
dalam Percepatan Penanganan Pandemi Covid-19**

Tri Rini Puji Lestari..... 97-104

**Mencegah Resesi Ekonomi dan Krisis Pangan  
Dalam Negeri di Masa Pandemi Covid-19**

Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa ..... 105-114

**Pelindungan Hukum terhadap Pekerja  
pada Masa Pandemi Covid-19**

Dian Cahyaningrum dan Monika Suhayati..... 115-123

**Pengembangan Model Pelayanan Elektronik  
di Era *New Normal***

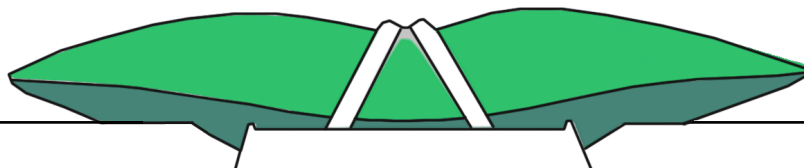
Debora Sanur Lindawaty dan Ahmad Budiman..... 125-133

**Perlunya Multilateralisme  
dalam Mengatasi Pandemi Covid-19**

Poltak Partogi Nainggolan..... 135-143



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

## PARLIAMENTARY REVIEW

### Vol. II No. 3 (September 2020) 97-143

---

### Pengantar Redaksi

Pandemi Covid-19 yang masih terus berlangsung hingga kini menjadi tema kajian *Parliamentary Review* edisi September 2020. Tema ini diangkat oleh Redaksi, mengingat pandemi Covid-19, yang telah menjadi masalah global, telah menimbulkan dampak multidimensi bagi negara-negara di dunia, termasuk Indonesia. Kini, pandemi Covid-19 sudah menjangkiti setidaknya 203 negara di dunia, dan nyaris tidak ada satu wilayah pun di dunia yang tidak terpapar Covid-19. Di Indonesia, pandemi Covid-19 masih terus berlangsung, dan sejak awal kasus pertama pada bulan Maret 2020 lalu, angka pasien positif terus melonjak. Dilatarbelakangi oleh keprihatinan inilah, *Parliamentary Review* edisi September 2020 menyajikan lima tulisan artikel terkait persoalan pandemi Covid-19, khususnya dalam konteks Indonesia dan juga hubungan internasional, hasil kajian peneliti Pusat Penelitian Badan Keahlian Setjen DPR RI.

Artikel pertama mengkaji kondisi penerapan protokol kesehatan di masyarakat. Penulisnya, Tri Rini Puji Lestari, mencermati tantangan dan peluang yang dapat dilakukan dalam mengubah perilaku masyarakat agar dapat disiplin menerapkan protokol kesehatan dalam percepatan penanganan pandemi Covid-19. Diungkapkan dalam artikel ini bahwa pelanggaran dan rendahnya penerapan protokol kesehatan serta ketidakpuasan masyarakat merupakan tantangan sekaligus pekerjaan rumah yang harus dituntaskan. Oleh karena itu, perubahan perilaku melalui pemberdayaan keluarga dan masyarakat menjadi kunci dalam pendisiplinan masyarakat untuk menerapkan protokol kesehatan. Tingkat keberhasilan sangat dipengaruhi oleh komitmen dan kerja sama semua sektor serta pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah.

Artikel kedua yang ditulis oleh Juli Panglima Saragih dan Mandala Harefa, mengkaji kebijakan yang perlu dilakukan pemerintah untuk mencegah resesi ekonomi dan krisis pangan dalam negeri di masa pandemi Covid-19. Hasil kajian kedua penulis menunjukkan bahwa kebijakan fiskal dan non-fiskal yang ditetapkan pemerintah tidak boleh hanya difokuskan pada upaya pemulihan ekonomi semata, tetapi juga mutlak perlu memperhatikan ketahanan pangan. Dalam mengatasi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional, kebijakan pemerintah juga tidak boleh kontradiktif. Oleh karena itu, berbagai kebijakan untuk mengatasi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional perlu dirumuskan secara hati-hati agar perekonomian nasional tidak terperangkap dalam resesi ekonomi yang berkepanjangan dan krisis pangan dalam negeri.

Dampak pandemi Covid-19 terhadap bidang ketenagakerjaan juga menarik untuk diangkat dan dikaji, mengingat banyak pekerja yang terdampak Covid-19, antara lain pemutusan hubungan kerja (PHK). Melalui artikel ketiga, yang ditulis oleh Dian Cahyaningrum dan Monika Suhayati, kedua penulis mengkaji perlindungan hukum terhadap pekerja pada masa pandemi Covid-19 dan kendala regulasi dalam pelaksanaan perlindungan tersebut. Berdasarkan hasil kajian kedua penulis, untuk melindungi pekerja yang terkena PHK, UU No. 13 Tahun 2003 mewajibkan pengusaha untuk memberikan hak pekerja yang terkena PHK berupa uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, dan uang penggantian hak. Namun UU No. 13 Tahun 2003 tidak mengatur masalah perlindungan

pekerja pada saat terjadi pandemi. Untuk itu perlu ada revisi terhadap UU No. 13 Tahun 2003, dengan mengatur masalah perlindungan pekerja jika terjadi pandemi seperti sekarang ini.

Sementara itu melalui artikel keempat, yang ditulis oleh Debora Sanur Lindawaty dan Ahmad Budiman, dikaji perihal pandemi Covid-19 yang telah menyebabkan pemerintah menemui tantangan dalam melakukan kewajibannya dalam pelayanan publik. Tantangan terutama karena kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) menyebabkan pelayanan publik terhambat. Demikian pula dengan kebijakan pembatasan aktivitas di kantor bagi seluruh pegawai termasuk Aparatur Sipil Negara dengan pemberlakuan bekerja dari rumah. Berdasarkan kajian kedua penulis, ditemukan bahwa era *new normal* menuntut agar penggunaan media elektronik menjadi sarana utama pemerintah dan masyarakat dalam melakukan berbagai kegiatan. Peran pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan di era pandemi membutuhkan inovasi di bidang layanan berbasis teknologi informasi.

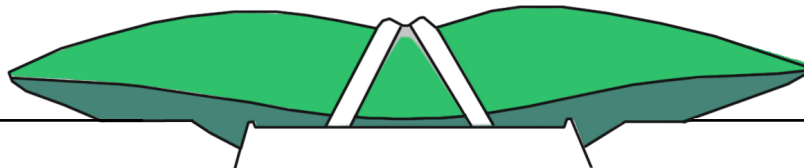
Untuk melengkapi perpektif kajian, pada bagian akhir di artikel kelima, yang ditulis oleh Poltak Partogi Nainggolan, disajikan perspektif hubungan internasional dalam penanganan pandemi Covid-19. Diungkapkan oleh penulis bahwa menyebarnya wabah penyakit Covid-19 ke seluruh dunia secara cepat, telah menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas para pemimpin dalam mengimplementasikan kebijakan nasional untuk mengatasinya. Menurut penulis, pendekatan unilateralisme dan bilateralisme secara realistis tidak dapat diandalkan untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi dunia, termasuk pandemi. Kebijakan unilateral dan juga bilateral, amat terbatas untuk bisa mengatasi serangan pandemi. Oleh karena itu, sekalipun tampak terlambat, pendekatan multilateralisme menjadi solusi alternatif yang efektif dalam memerangi pandemi Covid-19.

Demikian lima tulisan artikel yang tersaji dalam *Parliamentary Review* edisi September 2020. Kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis dan juga Mitra Bestari yang telah berkontribusi dalam pemberian masukan terhadap artikel yang dimuat. Ucapan terima kasih sudah tentu juga kami sampaikan kepada Kepala Pusat Penelitian Badan Keahlian Setjen DPR RI dan semua pihak yang memungkinkan terbitnya edisi ini. Semoga keseluruhan tulisan yang tersaji dalam *Parliamentary Review* edisi kali ini bermanfaat bagi para pembaca yang budiman, khususnya Anggota DPR RI. Jika ada saran dan kritik, silahkan disampaikan melalui email: [parliamentaryreview@dpr.go.id](mailto:parliamentaryreview@dpr.go.id).

Jakarta, September 2020

Redaksi

---



# Upaya Penerapan Protokol Kesehatan dalam Percepatan Penanganan Pandemi Covid-19

Tri Rini Puji Lestari

Peneliti Madya  
Kesehatan Masyarakat  
tri.lestari@dpr.go.id

## Abstract

*Until now, the number of new positive cases of Covid-19 continues to increase and the uncertain end of the conditions for the Covid-19 Pandemic in Indonesia. The high prevalence of Covid-19 reflects the high transmission of the disease due to the fact that recommended health protocols that occur in the community have not been maximally implemented in daily health practices. But on the other hand, the government has issued a policy of easing the PSBB. Entering the new era normal order should be a change in behavior in implementing health protocols because it can speed up the handling of the Covid-19 pandemic. This paper discusses the conditions for implementing health protocols in the community and looks at the challenges and opportunities that can be done in changing people's behavior so that they can be disciplined in implementing health protocols in accelerating the handling of the Covid-19 pandemic. Violation and poor application of health protocols as well as public dissatisfaction are challenges, as well as homework to be done. Behavior change through empowering families and communities through village/sub-district/village activities resilient to the Covid-19 disaster is key in disciplining people to implement health protocols. The success rate greatly affects the commitment and cooperation of all sectors as well as guidance and supervision by local governments.*

## Keywords

*health protocol,  
Disaster Resilient Village,  
Covid-19*

## Daftar Isi

Pendahuluan .....	98
Konsep Perubahan Perilaku .....	99
Kondisi Penerapan Protokol Kesehatan di Masyarakat.....	100
Upaya Agar Masyarakat Menerapkan Protokol Kesehatan .....	102
Penutup .....	103
Ucapan Terima Kasih.....	103
Pustaka Acuan .....	104

## Kata Kunci

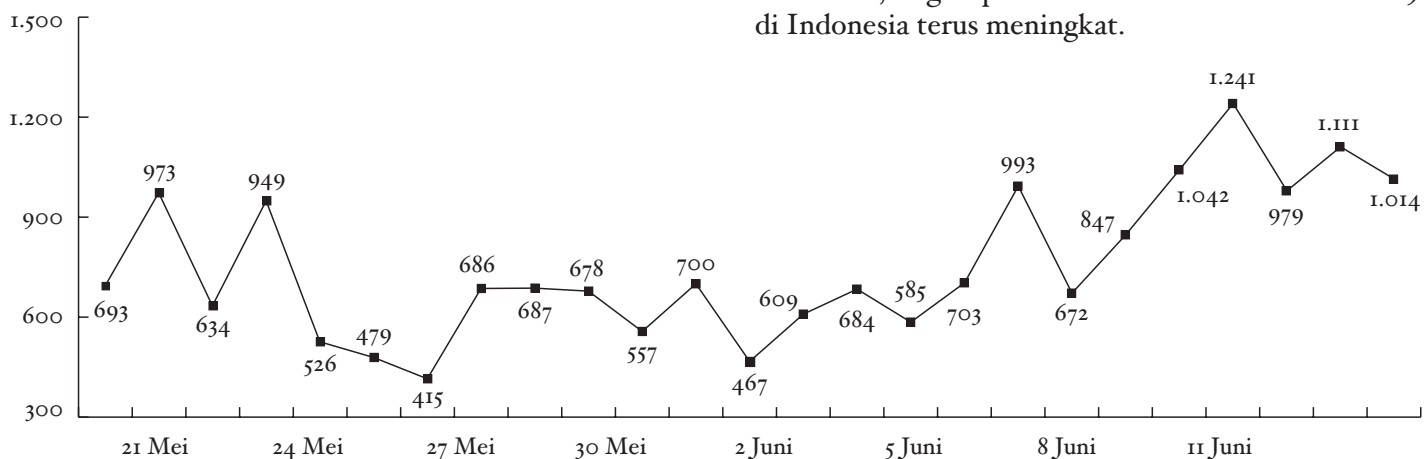
protokol kesehatan,  
Desa Tangguh Bencana,  
Covid-19

## Abstrak

Sampai saat ini, jumlah kasus baru positif Covid-19 terus bertambah dan belum dapat dipastikan akhir dari kondisi Pandemi Covid-19 di Indonesia. Tingginya jumlah kasus baru Covid-19 merupakan cerminan penularan masih terjadi di masyarakat dan belum maksimalnya masyarakat melaksanakan imbauan protokol kesehatan. Namun di sisi lain, pemerintah sudah mengeluarkan kebijakan pelonggaran PSBB. Memasuki era tatanan *new normal* perlu ada perubahan perilaku dalam penerapan protokol kesehatan karena dapat mempercepat penanganan pandemi Covid-19. Tulisan ini membahas kondisi penerapan protokol kesehatan di masyarakat dan mencermati tantangan serta peluang yang dapat dilakukan dalam mengubah perilaku masyarakat agar dapat disiplin menerapkan protokol kesehatan dalam percepatan penanganan pandemi Covid-19. Pelanggaran dan rendahnya penerapan protokol kesehatan serta ketidakpuasan masyarakat sebagai tantangan sekaligus pekerjaan rumah yang harus dituntaskan. Perubahan perilaku melalui pemberdayaan keluarga dan masyarakat melalui kegiatan Desa/Kelurahan/Kampung Tangguh Bencana Covid-19 merupakan kunci dalam pendisiplinan masyarakat untuk menerapkan protokol kesehatan. Tingkat keberhasilan sangat dipengaruhi oleh komitmen dan kerja sama semua sektor serta pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah.

## Pendahuluan

Secara global penyebaran virus Corona terjadi sangat eksponensial dan berdampak simultan secara multidimensi. Sejak diumumkannya kasus pertama oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Maret 2020, sampai saat ini jumlah kasus baru positif Covid-19 masih terus bertambah dan belum dapat dipastikan akhir dari pandemi Covid-19. Penambahan jumlah kasus baru positif Covid-19 tersebut



Sumber: Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, [www.covid19.go.id](http://www.covid19.go.id), 2020.

**Grafik 1. Pertambahan Kasus Baru Covid-19 di Indonesia Sejak Pertengahan Mei sampai 13 Juni 2020**

Grafik di atas menunjukkan adanya peningkatan jumlah kasus baru secara signifikan setiap harinya. Pada tanggal 21 Mei 2020, jumlah kasus baru tercatat 693 kasus, dua hari selanjutnya jumlah kasus baru meningkat menjadi 949 kasus. Kemudian pada tanggal 9-13 Juni 2020 penambahan jumlah kasus baru terus meningkat dan selalu mencapai angka 1.000 kasus ke atas setiap harinya. Seperti diketahui pada pertengahan Mei merupakan bulan Ramadhan yang sudah mendekati hari raya Idulfitri bersamaan dengan imbauan penerapan protokol kesehatan dan larangan melakukan mudik. Tanggal 9 Juni 2020 merupakan 2 minggu pasca-Idulfitri dan bertepatan dengan arus balik para pemudik.

Tingginya jumlah kasus yang tergambar pada grafik di atas merupakan cerminan penularan masih terjadi di masyarakat dan belum maksimalnya masyarakat melaksanakan imbauan protokol kesehatan pada masa pemberlakuan PSBB. Sebagaimana diberitakan di media massa, masih banyak perilaku masyarakat yang belum sepenuhnya menerapkan protokol kesehatan.

Sebagai contoh, masyarakat mengabaikan protokol kesehatan saat pergi ke pasar atau pertokoan untuk

sebagian besar tanpa disertai gejala dan setiap orang berpotensi menjadi sumber penularan Covid-19.

Bulan Mei 2020, melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), diberlakukan protokol kesehatan dengan skema *physical distancing* dan *social distancing*. Di sisi lain, berdasarkan catatan dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), sejak pertengahan Mei 2020, angka pertumbuhan kasus baru Covid-19 di Indonesia terus meningkat.

membeli kebutuhan selama berpuasa dan Idulfitri, melakukan kegiatan ibadah di musala/masjid, serta saat keluar rumah menjelang berbuka puasa untuk membeli *takjil*. Pemerintah sebagai regulator dan pemilik kewenangan justru sedang fokus pada isu lain, yaitu mengawasi jalan dan perbatasan daerah, membatasi moda transportasi umum agar masyarakat tidak mudik sehingga interaksi antarwarga di suatu kawasan (seperti di pasar) kurang diperhatikan (Erika, 2020).

Awal Juni, melalui juru bicara BNPB diinformasikan bahwa Presiden Jokowi berencana menerapkan *new normal* dari masa pembatasan masif menuju aman, sehat, dan produktif. Namun, dikarenakan jumlah kasus baru masih tinggi dan sejumlah daerah menyatakan belum siap, maka pemerintah masih menyiapkan langkah-langkah penerapan kondisi *new normal* yang dikenal dengan istilah masa transisi *new normal*. Saat pemberlakuan masa transisi *new normal* ini pemerintah lebih mendisiplinkan penerapan protokol kesehatan. Pendisiplinan penerapan protokol kesehatan ini selain sebagai persiapan tatanan *new normal* atau kelaziman baru, diharapkan juga dapat mempercepat penanganan pandemi Covid-19 ([radarlamsel.com](http://radarlamsel.com), 2020).



Pertengahan bulan Juli 2020, bertepatan dengan dua bulan diterapkannya pelonggaran PSBB di beberapa daerah, perubahan perilaku masyarakat untuk selalu menerapkan protokol kesehatan dalam setiap aktivitasnya menjadi suatu kewajiban. Namun faktanya, penerapan protokol kesehatan oleh masyarakat masih belum menunjukkan peningkatan. Contohnya masih ada sejumlah pedagang dan pembeli di sejumlah pasar tradisional di Surabaya yang kerap tidak mematuhi protokol kesehatan (liputan6.com). Kondisi ini mengakibatkan munculnya klaster-klaster baru penularan Covid-19, seperti di pasar tradisional, lapas, pabrik, supermarket, dan institusi pendidikan dengan konsep menginap/asrama/pesantren. Selain itu, berdasarkan data BNPB sampai tanggal 15 Juli 2020 pukul 12.00 WIB, dari 47.859 suspek Covid-19, dilakukan pemeriksaan *rapid PCR* sebanyak 24.871 spesimen dan didapat pertambahan jumlah kasus baru yang dilaporkan sebanyak 1.522 kasus sehingga total kasus baru meningkat dari 78.572 kasus pada tanggal 14 Juli 2020 menjadi 80.094 kasus pada tanggal 15 Juli 2020 di 34 provinsi dan 463 kabupaten/kota (Azanella, 2020).

Kondisi ini menjadi tantangan tersendiri, karena perubahan perilaku kesehatan masyarakat menjadi salah satu kunci keberhasilan penerapan protokol kesehatan pada tatanan *new normal* dalam penanganan pandemi Covid-19. Untuk itu upaya perubahan perilaku sehat dari masyarakat menuju tatanan *new normal* sangat diperlukan. Menurut WHO ada 3 macam perubahan perilaku manusia, yaitu perubahan alami, perubahan terencana, dan kesediaan untuk berubah. Namun, kesediaan untuk berubah merupakan perubahan perilaku yang diharapkan karena di dalamnya ada kesadaran diri dan kemauan untuk melakukan perubahan perilaku yang tentunya kelak perilaku tersebut akan bertahan lebih lama. Ketiga jenis perubahan perilaku ini sangat dipengaruhi oleh inovasi atau perubahan-perubahan baru yang diterimanya. Pada sebagian orang dapat sangat lambat menerima inovasi atau perubahan-perubahan baru dan pada sebagiannya lagi lebih cepat dalam penerimaannya (Notoatmodjo, 2010).

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan dalam tulisan ini adalah jumlah kasus baru Covid-19 masih tinggi dan kepatuhan masyarakat dalam menerapkan protokol kesehatan masih rendah. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi semua pihak dalam penanganan pandemi Covid-19.

Tulisan ini akan membahas kondisi penerapan protokol kesehatan di masyarakat dan mencermati tantangan serta peluang yang dapat dilakukan dalam mengubah perilaku masyarakat agar dapat disiplin menerapkan protokol kesehatan dalam percepatan penanganan pandemi Covid-19. Tulisan ini diharapkan dapat menambah informasi dan sumbangan pemikiran bagi DPR RI dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penanggulangan bencana pandemi Covid-19.

## Konsep Perubahan Perilaku

Perilaku menurut Notoatmodjo (2010) merupakan respons dari seorang individu terhadap stimulus yang berasal dari luar dirinya maupun dari dalam dirinya. Stimulus tersebut menciptakan pengalaman serta interaksi manusia dengan lingkungannya yang terwujud dalam bentuk pengetahuan, sikap, dan tindakan. Perilaku dapat juga berupa fungsi karakteristik individu dan lingkungannya. Karakteristik individu ini meliputi berbagai variabel seperti motif, nilai, sifat, kepribadian, dan sikap yang saling berinteraksi satu sama lain yang kemudian berinteraksi dengan berbagai faktor lingkungan dalam menentukan perilaku. Faktor lingkungan menurut Notoadmodjo (2010) memiliki kekuatan yang besar dalam perubahan perilaku, bahkan kekuatannya lebih besar dari karakteristik individu itu sendiri (Azwar, 2010).

Perilaku yang lebih rasional dapat diartikan sebagai respons organisme seseorang terhadap stimulus dari luar dirinya dalam bentuk pasif dan aktif. Bentuk pasif adalah respons internal yang terjadi dalam diri manusia dan tidak secara langsung dapat dilihat oleh orang lain. Sedangkan dalam bentuk aktif apabila perilaku tersebut dapat diobservasi secara langsung. Perilaku manusia sangat kompleks dan mempunyai ruang lingkup yang sangat luas. Adapun domain dari perilaku manusia adalah pengetahuan, sikap, dan praktik atau tindakan (Triwibowo, 2015).

Ada beberapa faktor yang memengaruhi perilaku manusia, yaitu: 1) Faktor genetik (faktor endogen) atau keturunan yang merupakan faktor yang berasal dari dalam diri individu (endogen). Faktor genetik merupakan konsep dasar untuk kelanjutan perkembangan perilaku manusia dan terdiri dari ras, jenis kelamin, sifat fisik, kepribadian, bakat, dan intelegensi; 2) Faktor dari luar individu (faktor eksogen), terdiri dari: faktor lingkungan, pendidikan,

agama, sosial ekonomi, dan kebudayaan; 3) Faktor-faktor lainnya seperti, susunan syaraf pusat, persepsi, dan emosi (Sunaryo, 2004).

Berdasarkan uraian tentang perilaku tersebut di atas, maka dapat diartikan kalau perilaku manusia merupakan hasil dari berbagai pengalaman serta interaksi manusia dengan lingkungannya dalam bentuk pengetahuan, sikap, dan tindakan. Perilaku manusia dapat berubah-ubah, baik sesaat maupun permanen atau dalam jangka waktu lama. Perubahan perilaku dapat terjadi seiring dengan stimulus yang diterima oleh setiap individu. Proses perubahan perilaku pada sebagian orang memerlukan waktu lama, karena ada beberapa pertimbangan dan diskusi dalam dirinya. Jarang ada orang yang langsung mengubah perilakunya. Perubahan perilaku, terkadang terjadi karena adanya tekanan dari masyarakat lingkungannya atau dikarenakan ingin menyesuaikan diri dengan norma yang ada.

Teori perubahan perilaku *transtheoretical stages of change model*, pada intinya menyatakan bahwa perubahan perilaku merupakan sebuah proses dan setiap orang berada dalam tingkatan/tahapan yang berlainan terkait dengan motivasi dan kesiapan untuk berubah. Jadi setiap orang tidak selalu berada pada tingkatan/tahapan kesiapan yang sama. Selain itu, manusia juga dapat kambuh atau kembali lagi ke tahap sebelumnya. Menurut model ini, ada lima tingkatan/tahapan perubahan perilaku, yaitu: 1) Praberpikir (*precontemplation*), belum ada niat untuk merubah perilaku. Pada tahap ini biasanya tidak menyadari masalah mereka atau tidak memandangnya sebagai suatu masalah; 2) Berpikir (*contemplation*), individu sadar adanya masalah dan secara serius mempertimbangkan untuk mengubah perilakunya suatu hari nanti (saat ini belum siap melakukannya); 3) Persiapan (*preparation*), individu siap berubah dan mencapai tujuannya tetapi tidak yakin dirinya untuk aktif terlibat dalam proses perubahan itu sendiri; 4) Tindakan (*action*), individu secara aktif terlibat dalam proses perubahan perilaku atau sudah melakukan tindakan perubahan perilakunya sekurang-kurangnya enam bulan sejak mulai usaha memberlakukan perubahan perilaku; 5) Pemeliharaan atau mempertahankan, dari waktu ke waktu individu berusaha mempertahankan perubahan perilaku yang sudah dilakukannya kemungkinan berlangsung lama/setelah enam bulan perlu dicek lagi (Apriningsih, 2003).

Berbagai macam tahapan dari perubahan perilaku di atas memperlihatkan jika perubahan perilaku tidak

terjadi begitu saja. Pencapaian tingkatan atau tahapan dalam proses perubahan perilaku tergantung pada bentuk respons terhadap stimulus. Untuk itu dalam melakukan upaya perubahan perilaku perlu diketahui pada tahap mana masyarakat berada sehingga dapat direncanakan strategi yang paling efektif untuk perubahan perilaku.

Menurut *transtheoretical stages of change model*, selain perilaku, ada beberapa faktor lain yang perlu diperhatikan dalam perubahan perilaku, yaitu: 1) Kelompok prioritas, yaitu mereka yang diharapkan untuk melakukan perilaku; 2) Kelompok berpengaruh, yaitu mereka yang dapat mendukung/menghambat kelompok prioritas dalam melakukan perilaku. Terkadang jika kelompok ini sangat berpengaruh, maka dapat dijadikan kelompok prioritas; 3) Determinan, berupa perasaan, keyakinan, atau elemen lain yang dapat menghambat atau mendukung kelompok prioritas dalam melakukan perilaku; 4) Jembatan kegiatan (*bridges to activities*), merupakan gambaran spesifik dari arah determinan. Untuk setiap determinan, minimal ada satu jembatan kegiatan; 5) Kegiatan yang harus dilakukan terhadap kelompok prioritas atau kelompok berpengaruh untuk mencapai sesuatu (Bartholomew, 2005).

## **Kondisi Penerapan Protokol Kesehatan di Masyarakat**

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Pasal 4 intinya menyatakan bahwa percepatan penanganan Covid-19 dilakukan dengan peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan/atau pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Pembatasan kegiatan itu dilakukan dengan mempertimbangkan kebutuhan pendidikan, produktivitas kerja, dan ibadah penduduk, serta pemenuhan kebutuhan dasar penduduk.

Atas dasar aturan tersebut, warga dihimbau untuk tidak beraktivitas di luar rumah jika tidak ada kepentingan yang mendesak, kecuali mereka yang memang harus keluar dan kegiatannya tidak bisa dilakukan di rumah. Akibat dari kebijakan ini, terjadi perubahan pola hidup di masyarakat dan berdampak luas pada banyak sektor, seperti dunia usaha/bisnis, penjualan retail, pengurangan tenaga kerja yang berujung pada pemutusan hubungan kerja (PHK) yang akhirnya berpengaruh pada perekonomian keluarga, bidang pariwisata, dan transportasi. Tidak

sedikit kelompok masyarakat yang terkena dampak pandemi Covid-19. Walaupun ada bantuan sosial berupa sembako, namun belum bisa memenuhi kebutuhan hidup mereka di tengah-tengah pandemi Covid-19 yang tidak diketahui sampai kapan berakhirnya.

Seiring berjalannya waktu, jumlah kasus baru Covid-19 belum juga menurun. Namun kebijakan untuk tetap tinggal di rumah tidak bisa selamanya diterapkan karena akan semakin memperparah kondisi perekonomian keluarga yang akan berimbas pada keseimbangan perekonomian negara. Kondisi ini tidak hanya menimpa negara Indonesia dan atas pertimbangan itu, sejumlah negara mulai melonggarkan kebijakan terkait mobilitas warganya. Walaupun di sisi lain, virus Covid-19 masih terus mengancam dan memakan korban jiwa terus bertambah. Untuk itu, pola hidup baru atau *new normal* akan diterapkan.

Di Indonesia, pemerintah mulai mempersiapkan penerapan tatanan norma baru (*new normal*) yang tetap menerapkan protokol kesehatan untuk mencegah terjadinya penularan Covid-19. Pada masa transisi *new normal* dan menjaga stabilitas ekonomi masyarakat, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan bagi masyarakat usia di bawah 45 tahun untuk dapat kembali beraktivitas di luar rumah dengan tetap menerapkan protokol kesehatan. Protokol kesehatan yang harus ditaati masyarakat adalah: 1) Jaga kebersihan tangan dengan mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir jika tangan kotor atau cairan pencuci tangan (*hand sanitizer*) jika permukaan tangan tidak terlihat kotor sesuai dengan standar yang ada; 2) Jangan menyentuh wajah. Jika tangan belum yakin bersih, sebaiknya hindari menyentuh area wajah, khususnya mata, hidung, dan mulut; 3) Terapkan etika batuk dan bersin dengan cara menutup mulut dan hidung menggunakan lengan atas bagian bawah; 4) Pakai masker ke mana pun keluar rumah atau berinteraksi dengan orang lain dengan benar. Masker hanya digunakan 1 kali setiap harinya dan segera diganti serta dibuang di tempat sampah atau rendam dengan air sabun; 5) Jaga jarak (*physical distancing*) minimal 1 meter untuk menghindari terjadinya paparan virus Corona dari orang ke orang lain; 6) Isolasi mandiri selama 14 hari jika merasa tidak sehat seperti mengalami demam, batuk/pilek/nyeri tenggorokan/sesak napas secara sukarela di rumah. Isolasi mandiri juga dilakukan pada warga yang baru datang dari luar kota karena memiliki risiko terinfeksi Covid-19 dan menularkan

ke orang lain; 7) Jaga kesehatan. Selalu menjaga kesehatan fisik dengan berjemur sinar matahari pagi selama beberapa menit, mengonsumsi makanan bergizi seimbang, dan melakukan olah raga ringan, serta istirahat yang cukup (Dzulfaroh, 2020).

Protokol kesehatan sebagaimana diuraikan di atas terutama untuk menghentikan transmisi virus Corona antarmanusia. Secara khusus, pemerintah telah mengeluarkan panduan penerapan protokol kesehatan seperti di tempat kerja, fasilitas umum, transportasi, tempat ibadah, dan sebagainya. Namun fakta di lapangan, masih banyak warga yang salah dalam menerapkan protokol kesehatan, misalnya cara menggunakan masker, masih banyak warga yang menggunakan masker dengan longgar, membuka masker saat berbicara dengan orang lain dalam jarak kurang dari 1 meter sehingga virus Corona masih dapat masuk. Kesalahan lain adalah tidak mengganti masker yang basah atau lembab, menurunkan masker sampai ke bawah dagu saat berada di tempat umum. Padahal saat di tempat umum kemungkinan virus Corona dapat menempel pada area bawah dagu (Biananda, 2020). Pelanggaran protokol kesehatan lainnya yang untuk kesekian kalinya terjadi di masyarakat adalah pengambilan paksa jenazah reaktif positif Covid-19 dari rumah sakit (Ajo, 2020).

Pelanggaran protokol kesehatan juga dilakukan oleh pemilik perusahaan. Contohnya sampai dengan akhir Juli 2020, dari 2.891 perusahaan yang sudah diperiksa oleh Disnakertrans DKI Jakarta, terdapat 351 perusahaan yang mendapat peringatan pertama, 101 perusahaan diberi peringatan kedua, dan delapan perusahaan yang terpaksa ditutup dikarenakan melanggar protokol kesehatan Covid-19 (Alfian, 2020).

Hasil survei di Jawa Timur terdapat 70% masyarakat tidak menggunakan masker dan di DKI Jakarta terdapat 65.185 pelanggaran protokol kesehatan selama PSBB. Menyikapi kondisi ini, Presiden mengarahkan untuk mempertegas penerapan protokol kesehatan selain sosialisasi dan edukasi agar masyarakat tidak abai dalam menerapkan protokol kesehatan (Bayu, 2020). Masih banyaknya pelanggaran penerapan protokol kesehatan merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan dalam penanganan pandemi Covid-19. Untuk itu pemerintah perlu lebih merapatkan barisan antarinstansi terkait secara koordinatif dan sistemik bersama masyarakat.

Di sisi lain, hasil survei Litbang Kompas kepada 587 responden di 23 provinsi pada tanggal 7-11 Juli

2020 dengan tingkat kepercayaan 95% dan *margin of error* sebesar 4,04%, didapat 87,8% responden tidak puas terhadap kinerja menteri dalam menangani pandemi Covid-19. Secara umum ketidakpuasan masyarakat dikarenakan kebijakan-kebijakan pemerintah yang dianggap meragukan dan tidak konsisten. Secara khusus ketidakpuasan ini terutama terkait pada penyediaan sarana dan prasarana tenaga kesehatan (71,1%), penyaluran bantuan sosial (75%), serta stimulus ekonomi kepada usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) sebesar 68,5% (Nasution, 2020). Kondisi ini sebagai salah satu tantangan tersendiri dalam percepatan penanganan pandemi Covid-19.

### **Upaya Agar Masyarakat Menerapkan Protokol Kesehatan**

Berbagai upaya pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19 telah dan sedang dilakukan oleh pemerintah. Namun tingkat kedisiplinan masyarakat dalam menerapkan protokol kesehatan masih rendah sehingga memicu kenaikan kasus baru Covid-19 tidak saja dari kalangan masyarakat umum tetapi juga dari kelompok tenaga kesehatan.

Penerapan protokol kesehatan merupakan tatanan baru bagi masyarakat untuk memutus rantai penularan Covid-19 sehingga setiap orang harus menerapkan protokol kesehatan dalam setiap aktivitasnya. Namun mengubah perilaku menjadi suatu kebiasaan baru tidak mudah. Jika merujuk pada konstruksi teoretis pengambilan keputusan, ada beberapa kondisi/realitas sosial yang memengaruhinya, yaitu: 1) Perbedaan pemahaman dan sikap antar anggota keluarga atau masyarakat; 2) Perbedaan pemahaman dan sikap seseorang yang diwujudkan dalam bentuk persepsi atau respons penerapan protokol kesehatan; 3) Perbedaan akses informasi mengenai protokol kesehatan; 4) Komunikasi atau interaksi dengan orang lain; 5) Hasil dari interaksi dan kolektivitas persepsi; 6) Pengambilan keputusan (aktif/pasif); 8) Melakukan tindakan dengan merujuk pada perilaku sehat orang lain (Nugraheni, 2018). Realitas sosial ini menjadi pertimbangan yang mendasari seseorang dalam mengambil keputusan untuk tetap disiplin menerapkan protokol kesehatan. Untuk itu diperlukan kepekaan pemerintah daerah untuk dapat melihat realitas sosial yang ada di warganya sehingga kebijakan penerapan protokol kesehatan dapat disiplin dilaksanakan masyarakat secara sadar dan sukarela. Masyarakat pun menjadi siap memasuki era *new normal* dalam penanganan pandemi Covid-19.

Perubahan perilaku menjadi kunci keberhasilan dalam pendisiplinan masyarakat dalam menerapkan protokol kesehatan guna menghadapi era *new normal*. WHO telah menegaskan bahwa untuk mencegah penyebaran Covid-19, negara harus mengambil tindakan tegas dan konsisten dalam penerapan protokol kesehatan sehingga tidak merusak kepercayaan publik dalam upaya pengendalian pandemi Covid-19 (Jaramaya, 2020).

Arahan Presiden Joko Widodo untuk melakukan sosialisasi dan edukasi agar masyarakat tidak abai dalam menerapkan protokol kesehatan bukan suatu hal baru. Sebelum terjadinya pandemi Covid-19, sudah ada Inpres Nomor 1 Tahun 2017 tentang Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (Germas) yang ditujukan untuk mempercepat dan menyinergikan upaya promotif dan preventif hidup sehat. Germas berlaku untuk semua kementerian, lembaga pemerintah dan nonpemerintah, gubernur/walikota dengan melibatkan masyarakat dan dunia usaha untuk melakukan gerakan hidup sehat dengan menggali/mengenali sumber daya, potensi dan kearifan lokal yang dimiliki masyarakat dalam mencapai hidup sehat. Program Indonesia Sehat dengan pemberdayaan keluarga dan masyarakat ini menjadi pilar utama dalam pembangunan berkelanjutan sehingga semua lintas sektor bisa berperan aktif.

Dengan demikian, tantangan selanjutnya adalah memaksimalkan pelaksanaan program Germas. Walaupun tidak mudah, kolaborasi antar institusi untuk menjalankan semua program pembangunan berwawasan kesehatan, agar bisa saling bersinergi dan tidak tumpang tindih sangat diperlukan. Tidak ada lagi ego sektoral jika semua mengacu pada satu tujuan, yaitu percepatan penanganan pandemi Covid-19. Hal ini juga sejalan dengan salah satu strategi pembangunan kesehatan nasional untuk mewujudkan *millennium development goal*, yaitu: setiap upaya program pembangunan harus mempunyai kontribusi positif terhadap terbentuknya lingkungan yang sehat, dalam hal ini mematuhi penerapan protokol kesehatan (Adik, 2015).

Pendisiplinan masyarakat dalam penerapan protokol kesehatan dapat dilakukan melalui upaya pemberdayaan keluarga dan masyarakat. Untuk itu masyarakat perlu difasilitasi oleh pemerintah daerah dalam suatu forum atau kegiatan yang fokus pada percepatan penanganan pandemi Covid-19. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang mengamanatkan untuk melindungi masyarakat dari

ancaman bencana. Pengembangan Desa/Kelurahan Tangguh Terhadap Bencana Dilakukan dengan upaya Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK), yang pada awalnya merupakan salah satu strategi yang dilaksanakan oleh BNPB.

Pada masa pandemi Covid-19 seperti sekarang ini, salah satu wujud memaksimalkan Program Germas dan PRBBK adalah kegiatan/program Desa/Kelurahan/Kampung Tangguh Bencana Covid-19. Kegiatan ini merupakan kolaborasi antara Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, dan BNPB. Melalui kegiatan ini diharapkan desa/kelurahan/kampung memiliki kemampuan untuk menganalisis ancaman di wilayahnya dan mampu mengorganisasi sumber daya masyarakat untuk mengurangi kerentanan dan sekaligus meningkatkan kapasitas demi mengurangi risiko penularan Covid-19 sehingga kelak mampu menghadapi era *new normal* dan adaptasi kebiasaan baru. Kemampuan ini diwujudkan dalam sebuah perencanaan yang berisi upaya pencegahan, kesiapsiagaan, pengurangan risiko penularan Covid-19, dan peningkatan kapasitas untuk pemulihan pascabencana pandemi Covid-19.

Pihak yang terlibat dalam kegiatan/program ini adalah seluruh elemen masyarakat, seperti kepala desa selaku Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 di desa, Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa, Badan Kerja sama Desa, Tim Penggerak PKK Desa, Petugas Puskesmas dan Posyandu, Kader Kesehatan, tokoh adat, tokoh masyarakat, tokoh agama, satuan keamanan lokal (Babinkamtibmas dan Babinsa). Mengingat beragamnya pihak yang terlibat dalam kegiatan ini maka pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah sangat diperlukan.

Untuk mempertegas penerapan protokol kesehatan, secara legal dapat dikenakan sanksi sosial maupun pidana. Penetapan sanksi pidana selama ini sudah ada payung hukumnya, yaitu: Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan Pasal 92, Pasal 93, dan Pasal 95 yang intinya menyebutkan bahwa setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sehingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100 juta. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular juga mengatur jika menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah diancam pidana penjara 1 tahun dan/atau denda Rp1 juta. Selain itu, diatur

juga dalam KUHP yang intinya jika masyarakat menolak atau melawan aparat dalam melaksanakan tugas pencegahan Covid-19, akan ditindak sesuai pidana umum (Pasal 212, Pasal 216, dan Pasal 218). Untuk tingkat lokal, ada beberapa pemerintah daerah yang menerbitkan Peraturan Gubernur untuk memberikan sanksi denda atau sanksi sosial jika tidak memakai masker, contohnya Provinsi DKI Jakarta menetapkan sanksi denda Rp250.000 dan Provinsi Sulawesi Selatan menetapkan sanksi denda Rp500.000.

Penerapan sanksi yang ketat dan tegas sangat diperlukan (tidak sebatas himbauan) untuk memberikan efek jera. Pemeriksaan berkala dan inspeksi atau razia mendadak juga diperlukan sebagai bentuk evaluasi dan kontrol terhadap upaya yang sudah dilakukan.

## Penutup

Sampai saat ini masih ada pelanggaran protokol kesehatan di tingkat individu dan pemilik restoran. Tingginya pelanggaran dan rendahnya kepatuhan dalam menerapkan protokol kesehatan merupakan pekerjaan rumah yang harus dituntaskan. Sedangkan kondisi ketidakpuasan masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah yang dianggap meragukan dan tidak konsisten merupakan salah satu tantangan tersendiri dalam percepatan penanganan pandemi Covid-19.

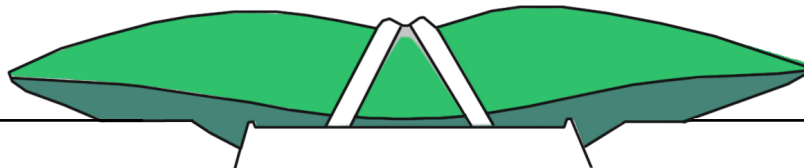
Perubahan perilaku merupakan kunci dalam pendisiplinan masyarakat dalam menerapkan protokol kesehatan. Untuk itu diperlukan ketegasan, konsistensi, dan kerja sama semua sektor terkait dalam pemberdayaan keluarga dan masyarakat. Sebagai wujud untuk memaksimalkan Program Germas dan PRBBK dibentuk kegiatan Desa/Kelurahan/Kampung Tangguh Bencana Covid-19. Namun demikian, pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah daerah akan sangat berpengaruh pada tingkat keberhasilan pemberdayaan keluarga dan masyarakat. Perlu pengawasan dari DPR melalui Komisi IX, Komisi III, Komisi VIII, dan Tim Pengawas Covid-19 dalam pelaksanaan pemberdayaan keluarga dan masyarakat serta penerapan protokol kesehatan guna percepatan penanganan pandemi Covid-19.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Dr. dr. Tri Yunis Miko Wayono, M.Sc. atas ulasanya terhadap naskah ini.

## Pustaka Acuan

- Adik, Wibowo. (2015) *Kesehatan Masyarakat Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ajo. (2020, Juli 25). Warga Jemput Paksa Jenazah Terpapar Covid-19 Di Pasuruan, <https://kumparan.com/kabarpaspasuruan/warga-jemput-paksa-jenazah-terpapar-covid-19-di-pasuruan-itsIx1geRiV>, diakses 2 Agustus 2020.
- Alfian, Ahmad. (2020, Juli, 29). Terbukti Langgar Protokol Kesehatan, 8 Perusahaan Di Jakarta Ditutup Anak Buah Anies, <https://nusantara.rmol.id/read/2020/07/29/445787/terbukti-langgar-protokol-kesehatan-8-perusahaan-di-jakarta-ditutup-anak-buah-anies>, diakses 2 Agustus 2020.
- Apriningsih dan Hippy, Nova S. (2003). *Metode Pendidikan Kesehatan Masyarakat, Edisi 2*. Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC.
- Ayu, Azanella Luthfia. (2020, Mei 18). Simak, Panduan Protokol Kesehatan Pencegahan Covid-19 Untuk Sambut New Normal, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/05/18/103200465/simak-panduan-protokol-kesehatan-pencegahan-covid-19-untuk-sambut-new?page=all>, diakses 20 Juli 2020.
- Ayu, Azanella Luthfia. (2020, Juni 14). Kurva Covid-19 Melonjak, Peneriti Sebut Pemerintah Kehilangan Momen, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/06/14/191259465/kurva-covid-19-melonjak-peneliti-sebut-pemerintah-kehilangan-momentum?page=all>, diakses 1 Juli 2020.
- Azwar, S. (2010). *Sikap Manusia Teori dan Pengukurannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Bartholomew, LK., Parcel, G.S., Kok, G., dan Gottlieb, N.H. (2005). *Planning Health Promotion Programs: an Intervention Mapping Approach, second edition*. USA: Jossey Bass a Wiley Imprint.
- Bayu, Dimas Jarot. (2020, Juli 13). Kasus Corona Terus Naik, Pelanggar Protokol Kesehatan Akan Kena Sanksi, <https://katadata.co.id/happyfajrian/berita/5fobfe81ebc9e/kasus-corona-terus-naik-pelanggar-protokol-kesehatan-akan-kena-sanksi>, diakses 4 Agustus 2020.
- Biananda, Belladina. (2020, Juli 23). Protokol Kesehatan Covid-19 Ini Masih Sering Salah Diterapkan, lo, <https://kesehatan.kontan.co.id/news/protokol-kesehatan-covid-19-ini-masih-sering-salah-diterapkan-lo>, diakses 1 Agustus 2020.
- Dzulfaroh Ahmad Naufal. (2020, Juni 18). Kasus Virus Corona di Asean: Indonesia Tertinggi, 4 Negara Nol Kematian, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/06/18/080003765/kasus-virus-corona-di-asean-indonesia-tertinggi-4-negara-nol-kematian?page=all>, diakses 26 Juni 2020.
- Erika Nugraheny, Dian. (2020, Juli 15).. Update 15 Juli: Rekor Tertinggi, 87 Pasien Covid-19 Meninggal Dalam Sehari, <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/15/16073521/update-15-juli-rekor-tertinggi-87-pasien-covid-19-meninggal-dalam-sehari?page=all>, diakses 18 Juli 2020.
- Farisa Fitria Chusna. (2020, Juni 24). Update 24 Juni: Bertambah 38, Total Pasien Covid-19 Meninggal 2.573 orang, <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/24/15583611/update-24-juni-bertambah-38-total-pasien-covid-19-meninggal-2573-orang>, diakses 24 Juni 2020.
- Jaramaya Rizky, dan kawan-kawan. (2020, Juli 14). WHO Peringatkan Pandemi Covid-19 Bisa Semakin Buruk, <https://republika.co.id/berita/qdfq10328/who-peringatkan-pandemi-covid19-bisa-semakin-buruk>, diakses 14 Juli 2020.
- Kedisiplinan Penerapan Protokol Kesehatan jadi Atensi, 9 Juni 2020, <https://www.radarlamsel.com/kedisiplinan-penerapan-protokol-kesehatan-jadi-atensi/>, diakses 16 Juni 2020.
- Liputan6. (2020, Mei 06). Pelanggaran Protokol Kesehatan di Pasar Tradisional Surabaya, <https://surabaya.liputan6.com/read/4246639/pelanggaran-protokol-kesehatan-di-pasar-tradisional-surabaya>, diakses 20 Juli 2020.
- Nasution, Ameidyo Daud. (2020, Juli 13). Litbang Kompas: 87,8% Warga Tak Puas Kinerja Menteri Atasi Corona, <https://katadata.co.id/ameidyonasution/berita/5fobfab3c8280/litbang-kompas-87-8-warga-tak-puas-kinerja-menteri-atasi-corona>, diakses 4 Agustus 2020.
- Notoadmodjo Soekidjo. (2010). *Promosi Kesehatan, Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT. Rinekas Cipta.
- Nugraheni, Hermien. (2018). *Kesehatan Masyarakat: Dalam Determinan Sosial Budaya*. Yogyakarta: Deepublish.
- Sunaryo. (2004). *Psikologi untuk Keperawatan*. Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC.
- Triwibowo, Cecep. 2015. *Pengantar Dasar Ilmu Kesehatan Masyarakat*. Yogyakarta: Nuha Medika.



# Mencegah Resesi Ekonomi dan Krisis Pangan Dalam Negeri di Masa Pandemi Covid-19

Juli Panglima Saragih\* dan Mandala Harefa\*\*

\*Peneliti Madya  
Kebijakan Ekonomi  
juli.saragih@dpr.go.id

\*\*Peneliti Utama  
Ekonomi Publik  
mandhar@dpr.go.id

## Keywords

Covid-19,  
economic recession,  
fiscal policy,  
food security,  
home farming

## Abstract

*This study discusses the impact of the Covid-19 Pandemic on the Indonesian economy. anticipated immediately, because it will cause an economic recession and a food crisis. This indication is seen from economic growth of minus 5,32% in Q2, 2020. To anticipate an economic recession and food crisis, the Government has taken policies, among others, through the Government Regulation of The Replacement of Law and Presidential Decrees. This study aims to examine the policies that the government needs to take to prevent economic recession and domestic food crisis during the Covid-19 pandemic. The results of the analysis show that fiscal and non-fiscal policies set by the government should not only be focused on economic recovery efforts, but also absolutely need to pay attention to food security. Therefore, it is necessary to increase food production, especially rice to reduce imports, by doing the development of village rice barns. In addressing Covid-19 and the national economic recovery, government policy should not be contradictory. In this case the House of Representatives should support those policies so that the national economy is not trapped in an economic recession and food crisis.*

## Daftar Isi

Pendahuluan .....	106
Program Pemulihan Ekonomi Nasional Tahun 2020 .....	107
Strategi Menjaga Ketahanan Pangan .....	110
Penutup .....	113
Ucapan Terima Kasih .....	114
Pustaka Acuan .....	114

## Kata Kunci

Covid-19,  
resesi ekonomi,  
kebijakan fiskal,  
ketahanan pangan,  
pemanfaatan lahan pekarangan

## Abstrak

Kajian ini membahas dampak dari Pandemi Covid-19 terhadap perekonomian Indonesia. Kondisi ini harus segera diantisipasi, karena akan menimbulkan resesi ekonomi dan krisis pangan. Indikasi ini dilihat dari pertumbuhan ekonomi yang mengalami minus 5,32% pada Triwulan II, 2020. Untuk mengantisipasi terjadinya resesi ekonomi dan krisis pangan, pemerintah Indonesia telah mengambil kebijakan antara lain melalui Perppu dan Perpres. Studi ini bertujuan mengkaji kebijakan yang perlu dilakukan pemerintah untuk mencegah resesi ekonomi dan krisis pangan dalam negeri di masa pandemi Covid-19. Hasil analisis menunjukkan bahwa kebijakan fiskal dan non-fiskal yang ditetapkan pemerintah tidak boleh hanya difokuskan pada upaya pemulihan ekonomi semata, tetapi juga mutlak perlu memperhatikan ketahanan pangan selama masa pandemi Covid-19. Untuk itu, perlu ditingkatkan produksi pangan terutama beras untuk mengurangi impor antara lain melalui pengembangan lumbung padi desa. Dalam mengatasi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional, kebijakan pemerintah jangan kontradiktif. Dalam hal ini DPR memiliki peran dalam merumuskan kebijakan agar perekonomian nasional tidak terjebak dalam resesi ekonomi dan krisis pangan.

## Pendahuluan

*Food and Agriculture Organization* (FAO) PBB menyatakan pandemi Covid-19 yang bermula dari Provinsi Hubei di RRC dapat memengaruhi perekonomian dan ketahanan pangan global. Dampaknya antara lain telah menyebabkan pemutusan hubungan kerja (PHK) di Indonesia dan di sejumlah negara, mengganggu ketersediaan tenaga kerja, distribusi barang termasuk pangan, dan rantai pasokan (perdagangan luar negeri). Ada risiko terjadinya krisis pangan global kecuali diambil tindakan cepat untuk melindungi mereka yang paling rentan dan miskin, menjaga rantai pasokan pangan global tetap berjalan dan mengurangi dampak pandemi terhadap sektor pangan di seluruh sistem pangan.

Sejak Maret 2020, kegiatan perekonomian di dalam negeri nyaris terhenti karena kebijakan PSBB sampai bulan Juni 2020. Pertumbuhan ekonomi (PDB) turun drastis, bahkan pada Triwulan II/2020 pertumbuhan ekonomi mengalami kontraksi sebesar minus 5,32% (BPS, 2020).

Demikian halnya dengan perkembangan pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2020 di mana sejak Maret 2020 pelaksanaan APBN mendapat tekanan berat yang menyebabkan pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19), telah dikeluarkan oleh pemerintah pada tanggal 31 Maret 2020 dan Perpres Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur APBN Tahun Anggaran 2020. Intinya adalah pemerintah merealokasi anggaran belanja pemerintah pusat untuk menangani penyebaran pandemi Covid-19 itu sendiri dan dampak ekonomi serta sosial dari Covid-19 seperti kebijakan stimulus fiskal serta program-program bantuan sosial kepada masyarakat langsung, termasuk yang terkena PHK dan pelaku usaha mikro dan kecil.

Menyikapi pandemi Covid-19, Pemerintah pusat mengeluarkan berbagai kebijakan ekonomi dan kebijakan ketahanan pangan dalam upaya mempertahankan dan memulihkan kegiatan ekonomi (bisnis) di masyarakat termasuk BUMN. Tulisan ini bertujuan mengkaji upaya atau kebijakan pemerintah untuk mencegah resesi ekonomi dan krisis pangan di dalam negeri di masa pandemi Covid-19. Namun, sebelum pokok masalah berdasarkan latar belakang dalam pendahuluan tersebut dibahas sekaligus dengan mengemukakan konsep kebijakan fiskal dalam APBN

sebagai latar belakang analisis pada bagian. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Tahun 2020 yang dan analisis tentang kebijakan ketahanan pangan. Pada bagian akhir diberikan kesimpulan dan saran dari studi ini.

Berbagai upaya reformasi atau redesain kebijakan fiskal dalam menghadapi resesi ekonomi, sering dilakukan agar perekonomian berjalan pada jalur yang benar. Namun, hal ini belum berhasil karena pengaruh kebijakan nonekonomi yang lebih dominan misalnya saja adanya masalah sosial dan kesehatan serta terjadinya bencana alam yang tidak dapat diperkirakan. Bermula dari krisis ekonomi tahun 1997 hingga sekarang berlanjut dengan krisis-krisis lain mengakibatkan perekonomian Indonesia masih sangat sulit untuk tumbuh positif. Krisis ekonomi ditandai dengan menurunnya permintaan agregat sehingga kondisi perekonomian menunjukkan adanya ciri-ciri depresi atau resesi seperti menurunnya daya beli secara drastis, berkurangnya bahkan hilangnya minat investasi asing, dan meningkatnya pengangguran di berbagai sektor.

Beberapa negara di dunia juga sedang dalam ancaman resesi ekonomi seperti AS, negara-negara Uni Eropa, Jepang, Korea Selatan, Hong Kong dan Singapura dengan pertumbuhan minus atau negatif sejak Triwulan II/2020 yang ditandai dengan ketidakseimbangan antara produksi barang dengan konsumsi. Selain itu pertumbuhan ekonomi sangat lambat, terjadi inflasi atau deflasi yang sangat tinggi, dan tingkat pengangguran yang juga tinggi akibat banyaknya PHK (Media Indonesia, 4 Agustus 2020).

Kebijakan fiskal dalam perekonomian dituangkan dalam bentuk pos-pos yang tercantum pada dua sisi yaitu penerimaan (pendapatan) dan belanja pemerintah. Fungsi fiskal (anggaran) meliputi tiga aspek penting yang mencerminkan peran pemerintah dalam perekonomian yaitu: (1) fungsi alokasi, (2) distribusi, dan (3) stabilisasi. Bryson, (2004) dan Hendrick (2003) menyatakan upaya yang perlu diperhatikan agar pemerintah mampu mengatasi krisis fiskal sebagai berikut:

*“How well municipal governments cope with fiscal crises depends partly on their ability to limit their exposure to external risks and to implement necessary adjustments to internal operations. Through strategic planning, organizations scan their internal and external environments and formulate appropriate fiscal policy and organizational responses to minimize the effects of environmental shocks”.*



Kemudian Behn (1980) dan Levine (1985) lebih luas lagi menekankan pentingnya perencanaan strategis seperti dikemukakannya sebagai berikut:

*“Strategic plans can also provide a framework for budgeting and operations, enabling cities to rein in expenditures by focusing on core services and building support from various stakeholders on the process of fiscal retrenchment”.*

Kebijakan fiskal dengan menambah pengeluaran (belanja) pemerintah akan berimplikasi pada kegiatan ekonomi dan harga, baik dibiayai dengan meminjam dari masyarakat maupun dari bank sentral atau dari luar negeri. Demikian juga bahwa kebijakan fiskal dengan menurunkan pajak dapat juga dilakukan dengan mengurangi sejumlah tertentu pajak yang dibayar oleh perseorangan dan/atau badan usaha. Namun, kebijakan fiskal dengan mengurangi pengeluaran pemerintah dan menaikkan pajak dapat mengurangi laju defisit anggaran, tetapi kegiatan ekonomi akan bersifat kontraktif. Namun, jika pemerintah meningkatkan secara signifikan belanja negara tetapi penerimaan pajak stabil atau berkurang, maka defisit anggaran akan meningkat terhadap PDB (Meier, 1995).

Menurut Romer (1996), secara simultan fungsi fiskal bertujuan untuk menciptakan kondisi makro ekonomi secara kondusif dalam mencapai pertumbuhan ekonomi, penciptaan tenaga kerja yang sekaligus menekan jumlah pengangguran, pengendalian tingkat inflasi, dan mendorong distribusi pendapatan yang semakin merata. Gambaran APBN di Indonesia tercermin pada pos-pos dalam anggarannya. Sisi penerimaan negara mencakup semua penerimaan dari pajak dan bukan pajak, sedangkan sisi pengeluaran pemerintah terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Ada beberapa alternatif untuk mencapai hal tersebut yaitu dengan mengupayakan penerimaan dalam negeri dapat ditingkatkan, mengupayakan berkurangnya ketergantungan utang luar negeri, dan menekan pengeluaran negara dengan menerapkan skala prioritas tinggi seperti penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi.

Kebijakan fiskal yang didesain defisit (ekspansif) dalam masa pandemi Covid-19 sangat dilematis dan tidak bebas dari masalah. Di satu sisi dapat menimbulkan utang baik dalam negeri maupun luar negeri, sedangkan jika kebijakan fiskal yang diterapkan adalah kebijakan kontraktif justru akan menimbulkan petaka resesi ekonomi yang semakin

dalam. Pendapatan negara relatif lebih sedikit karena kegiatan ekonomi berkurang drastis sedangkan belanja (pemerintah) negara juga tidak banyak. Resesi ekonomi ini yang sangat dikhawatirkan oleh karena itu salah satu strategi adalah menambah terus belanja agar dapat mendorong konsumsi baik konsumsi masyarakat maupun pemerintah. Tetapi sebaiknya anggaran belanja tersebut bersumber dari pinjaman dalam negeri yang diperoleh dari penduduk setempat yang masih memiliki uang (investasi), seperti Surat Berharga Negara (SBN) atau Surat Perbendaharaan Negara (SPN).

### **Program Pemulihan Ekonomi Nasional Tahun 2020**

Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) diatur dalam PP Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional Dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara yang disahkan tanggal 13 Mei 2020 sebagai implementasi dari Pasal 11 Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19). Dalam PP Nomor 23 Tahun 2020 tersebut, PEN dilakukan dengan 4 modalitas dan kebijakan belanja negara yaitu: (1) Penyertaan Modal Negara (PMN) pada BUMN; (2) Penempatan Dana pada lembaga perbankan (Bank Peserta); (3) Investasi Pemerintah; (4) Penjaminan untuk kredit modal kerja termasuk untuk usaha UKM; dan (5) Belanja Negara termasuk namun tidak terbatas pada subsidi bunga bagi UMKM.

Kebijakan pemulihan ekonomi dari sisi fiskal ditetapkan melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur APBN Tahun Anggaran 2020, tanggal 3 April 2020. Dalam Perpres tersebut, target penerimaan pajak diturunkan dari APBN Tahun Anggaran 2020 yakni hanya Rp1.462,6 triliun. Sedangkan penerimaan negara bukan pajak ditetapkan sebesar Rp297,7 triliun.

Dari sisi belanja negara secara total ditetapkan sebesar Rp2.613,8 triliun. Dari jumlah tersebut belanja pemerintah pusat ditetapkan sebesar Rp1.851,1 triliun (70,82%) dan sisanya adalah transfer ke daerah provinsi/kabupaten/kota. Dari total belanja pemerintah pusat di atas, sebesar Rp255,110 triliun (13,78%) merupakan dana penanganan Covid-19 untuk sektor kesehatan, jaring pengaman sosial dan pemulihan ekonomi. Realokasi belanja pemerintah pusat dilakukan melalui 21 jenis perubahan anggaran yang seluruhnya ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Dalam rangka pemulihan ekonomi nasional, pemerintah mengalokasikan belanja negara dari APBN Tahun Anggaran 2020 untuk Sektor Kesehatan sebesar Rp87,55 triliun. Adapun rinciannya adalah (1) Belanja penanganan Covid-19 Rp65,80 triliun (75,15%); (2) Insentif perpajakan di bidang kesehatan Rp9,05 triliun (10,33%); (3) Insentif tenaga medis Rp5,90

triliun (6,74%); (4) Anggaran Gugus Tugas Covid-19 Rp3,50 triliun (4,0%); (5) Bantuan iuran JKN Rp3,0 triliun (3,42%); dan (6) Santunan kematian akibat Covid-19 Rp0,30 triliun. Detail perubahan postur APBN tahun fiskal 2020 yang diamanatkan Perpres No. 54 tahun 2020 (Tabel 1).

**Tabel 1. Perubahan Postur APBN Tahun Anggaran 2020 (Perpres No. 54 Tahun 2020) dalam Rupiah**

Keterangan	APBN Tahun Anggaran 2020	Perubahan APBN Tahun Anggaran 2020
<b>Pendapatan Negara</b>	<b>2.233.196.701.660</b>	<b>1.760.883.901.130</b>
Penerimaan Dalam Negeri	2.232.697.961.660	1.760.385.161.130
Penerimaan Pajak	1.865.702.816.382	1.462.629.688.832
Penerimaan Non-Pajak	366.995.145.278	297.755.472.298
Penerimaan Hibah	498.740.000	498.740.000
<b>Belanja Negara</b>	<b>2.540.422.500.559</b>	<b>2.613.819.877.469</b>
Belanja Pemerintah Pusat	1.683.477.179.135	1.851.101.008.789
Transfer ke Daerah	856.945.321.424	762.718.869.080
Keseimbangan Primer	-12.012.458.899	517.779.676.739
Defisit Anggaran Negara	-307.225.798.899 (1,76%) dari PDB	852.935.976.739 (5,07%) dari PDB
<b>Pembiayaan Anggaran</b>	<b>307.225.798.899</b>	<b>852.935.976.739</b>
Pembiayaan Utang	351.853.256.250	1.006.400.481.800
Pembiayaan Investasi	-74.229.874.207	-229.324.135.317
Pemberian Pinjaman	5.192.999.856	5.810.213.256
Kewajiban Penjamainan	-590.583.000	-590.583.000
Pembiayaan Lainnya	25.000.000.000	70.640.000.000

Sumber: Lampiran Perpres Nomor 54 Tahun 2020.

Untuk menjaga konsumsi masyarakat, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan: (1) Percepatan dan penguatan subsidi dan bansos untuk masyarakat miskin dan rentan miskin; (2) Tambah sembako; (3) Tambah kartu pra-kerja; (4) Pembebasan tarif listrik untuk rumah tangga dengan daya listrik 450VA dan 900VA; (5) Penambahan penyaluran Program Keluarga Harapan (PKH); (6) Perluasan stimulus konsumsi dengan fokus pada kelompok kelas menengah ke atas (sektor pariwisata, restoran, transportasi, dll.).

Sedangkan untuk mendorong investasi swasta, strategi yang dilakukan pemerintah adalah (1) pemberian Insentif pajak; (2) Insentif kepabeanan dan cukai; (3) Kelonggaran persyaratan kredit/pembiayaan/pendanaan bagi UMKM; dan (4) Keringanan pembayaran bagi UMKM. Untuk

mendukung kegiatan ekspor-impor di masa pandemi, pemerintah memberikan (1) Insentif pajak; (2) Insentif kepabeanan dan cukai; (3) Penyederhanaan dan pengurangan jumlah larangan serta pembatasan (lartas) ekspor-impor; (4) Percepatan proses ekspor-impor untuk *Reputable Traders*; (5) Peningkatan dan percepatan layanan ekspor-impor serta pengawasan melalui *National Logistic Ecosystem* (NLE). Khusus untuk membantu pelaku UMKM pemerintah menganggarkan Subsidi bunga Rp34,15 triliun; Insentif perpajakan (PPH Pasal 21 ditanggung pemerintah dan PPH final UMKM ditanggung pemerintah) sebesar Rp28,06 triliun; dan Penjaminan untuk kredit modal kerja baru untuk UMKM sebesar Rp125 triliun (PP Nomor 23 Tahun 2020).

Untuk korporasi swasta dalam negeri termasuk lembaga perbankan, pemerintah juga membantu

dengan insentif perpajakan dunia usaha (pembebasan PPh Pasal 22 impor, pengurangan angsuran PPh Pasal 25 sebesar 30%, pengembalian pendahuluan PPN) sebesar Rp34,95 triliun; dan penempatan dana pemerintah di lembaga perbankan dalam rangka restrukturisasi debitur UMKM Rp35 triliun. Dana penjaminan kredit modal kerja UMKM di lembaga perbankan disalurkan secara langsung oleh pemerintah pusat (hanya dapat diberikan ke BUMN) dan/atau melalui badan usaha penjaminan yang ditunjuk pemerintah.

Terkait dengan program penempatan dana pemerintah di perbankan (15 bank peserta dengan aset terbesar) perlu kehati-hatian dalam menerapkannya. Belajar dari krisis moneter pada 1997/1998 di mana pemerintah membentuk BPPN, Kemenkeu dan OJK harus hati-hati dalam mengawasi perjanjian antara bank peserta dengan bank pelaksana yang menerima dana likuiditas dari pemerintah (melalui bank peserta). Pemerintah dalam hal ini tidak secara langsung memberikan dana likuiditas ke bank pelaksana, tetapi melalui bank peserta yang ditentukan pemerintah (Kemenkeu) atas rekomendasi dan informasi yang diberikan oleh OJK. Jangan sampai “dana (penyangga) likuiditas” ini dimanfaatkan dan digunakan di luar tujuan untuk restrukturisasi kredit (macet) di bank-bank pelaksana. Bukan di bank-bank peserta. Oleh karena itu bank peserta harus benar-benar sehat terutama dari sisi kinerja keuangan paling tidak minimal tiga tahun berturut-turut serta memiliki laba (profit) yang relatif besar.

Demikian halnya dengan bantuan dana kepada UMKM, maka pemerintah juga harus berhati-hati walaupun sebagian UMKM mengalami kredit macet di perbankan karena omzet usaha (pendapatan usaha) UMKM turun drastis selama Covid-19. Pemerintah sebaiknya sangat selektif terutama terhadap UMKM yang bergerak di sektor makanan dan minuman, kerajinan rumah tangga (*home industry*), pariwisata, dan sandang (pakaian jadi).

Dalam Pasal 21 PP Nomor 23 Tahun 2020 dijelaskan bahwa pembiayaan atau anggaran program PEN bersumber dari penjualan Surat Berharga Negara (SBN) yang ditawarkan ke/dibeli oleh Bank Indonesia. Sedangkan hasil penjualan SBN tersebut disimpan di rekening pemerintah di Bank Indonesia. Artinya program PEN dibiayai sepenuhnya dari dalam negeri.

Kebijakan desain ulang atau redesain anggaran akan diterapkan pemerintah dalam sistem penganggaran di tahun 2021 untuk merealisasikan belanja yang lebih optimal dan efektif. Menteri

Kuangan Ibu S.M. Indrawati mengatakan bahwa redesain sistem penganggaran ini akan mengadopsi konsep *‘money follows program’* sehingga nantinya ada kejelasan dari sisi penganggarnya. Tujuan dari langkah ini di antaranya adalah untuk memperkuat penerapan anggaran berbasis kinerja, serta konvergensi program dan kegiatan kementerian dan lembaga. Mengingat selama ini masih ditemukan banyak kelemahan dalam sistem penganggaran. Hal inilah yang terkadang membuat berbagai tujuan program pemerintah tidak bisa terealisasi dengan baik.

Selain itu, kementerian dan lembaga selama ini kerap menyampaikan anggaran terlalu normatif dan cukup menyulitkan otoritas fiskal untuk menelusuri pelaksanaan programnya. Tidak ada inovasi agar pengeluaran lebih bermanfaat (*spending better*), mengingat pada tahun 2020 dan 2021 sangat penting bagi pemulihan ekonomi dan penanganan Covid-19.

Kebijakan redesain ini tercermin dalam keputusan pemerintah yang memangkas program dari 428 menjadi 102 program di kementerian dan lembaga. Menkeu menjelaskan, program yang terlalu banyak kerap menimbulkan persoalan, salah satunya ketidakjelasan mengenai input dan *output* program yang diusulkan. Dengan upaya redesain, pemerintah bukan hanya menyederhanakan program tetapi juga ingin melihat sinkronisasi antara usulan dan realisasi program. Dari 102 program tersebut, salah satu di antaranya adalah program generik, 17 program lintas K/L, dan 84 program spesifik. (Bisnis Indonesia, 24 Juni 2020). Perkembangan dan asumsi ekonomi makro Tahun 2020 dan Proyeksi Tahun 2021 dapat dilihat yang disajikan pada Tabel 2.

Dalam mendesain ulang berdasarkan fungsi di dalam APBN, dalam kebijakan penganggaran yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU ini mengatur sejumlah ketentuan penganggaran mulai dari kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara, penyusunan dan penetapan APBN, hingga pertanggungjawaban keuangan negara. Tentunya perlu ditekankan bahwa konsep reformasi dan redesain anggaran sama sekali tidak ada niatan ingin melampaui atau merevisi UU Keuangan Negara. Reformasi anggaran, digulirkan untuk memastikan tujuan dari UU Keuangan Negara tercapai.

Dalam hal ini tentunya DPR RI mengharapkan agar pemerintah perlu melihat secara komprehensif reformasi di sektor penganggaran. Selain sektor hulu, menurut DPR RI, pemerintah juga perlu memperhatikan penganggaran dari sisi hilirnya yang

**Tabel 2. Outlook Asumsi Makro Tahun 2020 dan Proyeksi Tahun 2021**

Indikator	APBN Tahun 2020	Dokumen KEM PPKF 2021	Outlook Tahun 2020	Realisasi sampai 19 Juni 2020	Dokumen KEM PPKF 2021	Update Tahun 2021
Pertumbuhan ekonomi (% , yoy)	5,3	(0,4)-2,3	(0,4)-1,0	2,97	4,5-5,5	4,5-5,5
Nilai tukar (Rp/USD)	14.400	17,500-20.000	14.900-15.500	14,662.9	15,500-18.000	14.900-15.300
Inflasi (% , yoy)	3,1	2,0-4,0	2,0-4,0	2,19	2,0-4,0	2,0-4,0
Tingkat bunga SPN 3 bulan (%)	5,4	3,5-4,5	3,5-4,5	3,25	-	-
Tingkat suku bunga SBN 10Y (%)	-	-	-	-	6,67-9,56	-
Tingkat suku bunga SBN 5Y (%)	-	-	-	-	-	5,88-7,88

Sumber: Kementerian Keuangan, Tahun 2020, [www.kemenkeu.go.id](http://www.kemenkeu.go.id).

terkait dengan proses *monitoring* serta dampaknya juga perlu dijelaskan. Namun, redesain anggaran mendesak untuk dilakukan agar belanja bisa lebih efisien dan berdampak lebih cepat terhadap pemulihan ekonomi. Tujuan dari redesain anggaran ini adalah untuk efektivitas dan percepatan program stimulus yang digulirkan oleh pemerintah sepanjang tahun ini. Anggaran belanja rutin yang perencanaannya hanya mengulang setiap tahun bisa lebih dipertajam. Bentuk belanja yang memerlukan efisiensi salah satunya adalah belanja barang dan belanja pegawai.

*The World Bank* (Bank Dunia) memprediksi pertumbuhan ekonomi Indonesia di 2020 tidak tumbuh atau hanya 0%. Proyeksi itu bergantung pada beberapa hal dan tentu saja bisa berubah jika faktor-faktor pendukungnya berubah. *The World Bank* juga menjelaskan, proyeksi itu berdasarkan 3 faktor, yakni: *Pertama*, pertumbuhan ekonomi global akan berkontraksi sebesar minus 5,2%. *Kedua*, perekonomian Indonesia dibuka sepenuhnya pada Agustus 2020. *Ketiga*, tidak adanya gelombang infeksi Covid-19 kedua. Jika salah satu dari asumsi ini berubah, maka ramalannya juga akan berubah. Namun, Bank Dunia memproyeksikan ekonomi Indonesia akan pulih secara berangsur pada tahun 2021 dan diprediksi tahun 2021 akan tumbuh 4,8% dan 6,0% pada tahun 2022. BPS telah menghitung pertumbuhan ekonomi (PDB) Triwulan II/2020 adalah sebesar minus 5,32%. ([www.detik.com](http://www.detik.com), 16 Jul 2020).

Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota juga mendapat dukungan dari pemerintah pusat (APBN Tahun Anggaran 2020) berupa penyiapan tambahan dukungan berupa Dana Insentif Daerah (DID) yang bersumber dari cadangan BUN untuk mendukung percepatan pemulihan perekonomian di daerah; penyediaan fasilitas pinjaman program kepada pemda untuk mendukung pemulihan ekonomi di

daerah; penggunaan cadangan DAK Fisik sebesar Rp9,1 triliun untuk program pembangunan fisik (antara lain untuk perumahan dan pemukiman, serta pertanian) dengan metode swakelola, padat karya, tenaga lokal, dan selesai dalam kurun waktu 3-4 bulan; dan penggunaan cadangan BUN untuk hibah kompensasi pembebasan pajak hotel dan restoran, dengan rencana awal sebesar Rp3,3 triliun (Bank Indonesia, 2020).

## Strategi Menjaga Ketahanan Pangan

Pada Triwulan I/2020 sektor pertanian mengalami pertumbuhan positif. Tetapi pada Triwulan II/2020 tumbuh negatif kecuali sub-sektor tanaman pangan. BI menghitung bahwa pertumbuhan sub-sektor tanaman pangan Triwulan II/2020 sebesar 0,93% (Bank Indonesia, 2020). Sistem ketahanan pangan di Indonesia menurut Suharyanto (2011) secara komprehensif meliputi empat sub-sistem, yaitu: (i) Ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk, (ii) Distribusi pangan yang lancar dan merata, (iii) Konsumsi pangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi seimbang, yang berdampak pada (iv) Status gizi masyarakat.

Indeks ketahanan pangan global atau *Global Food Security Index* (GFSI), hasil kerja sama majalah *The Economist* dan perusahaan sains bidang pangan Corteva, menunjukkan ketahanan pangan Indonesia memang ada perbaikan setidaknya sejak 2012. Skor Indonesia di semua aspek pangan pada 2012 sebesar 46,8 naik menjadi 54,8 pada 2018 dan skor 62,6 pada 2019 (skor tertinggi 100) ([www.globalfoodsecurityindex.eiu.com](http://www.globalfoodsecurityindex.eiu.com)).

Tahun 2019, Indonesia menempati posisi 62 di dunia dan 10 di ASEAN dari 113 negara (2019). Posisi teratas masih didominasi negara-negara maju, Singapura justru berada di posisi teratas. Artinya

ketahanan pangan tidak hanya bicara soal sumber daya produksi pangan, tapi ada aspek-aspek lain. *Global Hunger Index Indonesia* (GHI) tahun 2019 mengungkapkan bahwa tingkat kelaparan masyarakat Indonesia masih dalam kategori serius walaupun sudah mengalami penurunan dari posisi 24,9 di tahun 2010 menjadi 20,1 di tahun 2019. Skor GHI didapatkan dengan menggabungkan empat komponen indikator, yaitu: (1) kekurangan gizi, (2) pemborosan anak (banyaknya kelahiran anak), (3) pengerdilan anak, dan (4) kematian anak ([www.globalhungerindex.org](http://www.globalhungerindex.org)).

Pendistribusian bahan pangan yang tidak seimbang akan menjadi masalah baru bagi ketahanan pangan di Indonesia sehingga pemerintah perlu melakukan kebijakan dan intervensi keselamatan untuk pendistribusian bahan pangan yang tidak merata. Salah satu sistem yang perlu dilakukan untuk mengatasi krisis ketahanan pangan adalah dengan membuat pangan darurat jika puncak pandemi Covid-19 yang diperkirakan beberapa ahli terjadi puncaknya pada beberapa bulan ke depan di tahun 2020, benar terjadi. Syarat untuk membuat pangan darurat di antaranya dengan membuat makanan dengan menggunakan bahan baku dari alam yang memiliki ketersediaan banyak, mudah dijangkau dan didistribusikan, serta bergizi. Hal ini bisa direalisasikan dengan kerja sama antara pemerintah dengan industri pangan.

Menurut *World Food Summit* (1996), ketahanan pangan terjadi ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan sehari-hari dan preferensi makanan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. Sedangkan FAO (2015) merumuskan empat dimensi yang harus diperhatikan keberlanjutannya untuk mencapai ketahanan pangan suatu negara, yaitu (1) ketersediaan makanan (*availability*), (2) akses yang terjangkau (*access*), (3) penggunaan dan pemanfaatan makanan (*utilization*), dan (4) stabilitas pasokan dan akses (*stability*) terhadap pangan pokok. Kemudian FAO menjabarkan empat dimensi di atas yakni: ([www.fao.org](http://www.fao.org), 2019)

*Pertama*, ketersediaan fisik pangan merujuk pada 'sisi pasokan' ketahanan pangan yang ditentukan oleh tingkat produksi pangan, tingkat stok, dan perdagangan bersih. Namun demikian, pasokan makanan yang memadai di tingkat nasional atau internasional tidak dengan sendirinya menjamin keamanan pangan di tingkat rumah tangga karena kurangnya akses pangan.

*Kedua*, pemanfaatan makanan berkaitan dengan gizi individu yang dalam hal ini umumnya dipahami sebagai cara tubuh memanfaatkan berbagai nutrisi dalam makanan. Stabilitas pangan (berkelanjutan) mengacu pada kemampuan individu untuk memenuhi kebutuhan secara berkala, bukan hanya untuk hari ini saja. Agar tujuan ketahanan pangan dapat terwujud, keempat dimensi tersebut harus dipenuhi secara bersamaan.

Harga kebutuhan (pangan) pokok merupakan sinyal kunci atas kondisi ketahanan pangan. Harga pangan yang tidak stabil membawa konsekuensi negatif di level rumah tangga maupun negara. Dalam kondisi krisis pangan, rumah tangga rentan sering kali menguras modal keuangan dan tenaganya untuk memenuhi kebutuhan pokok. Pada level yang lebih tinggi, instabilitas harga pangan menimbulkan dampak yang lebih dalam dan berbahaya, yaitu perlambatan pertumbuhan ekonomi. Untuk itu, pemerintah berkewajiban menjaga persediaan makanan pokok yang mudah diakses dengan harga stabil.

*Ketiga*, untuk mencapai ketahanan pangan jangka panjang, pemerintah perlu melibatkan pemangku kepentingan. Misalnya, pihak kampus atau lembaga penelitian dan industri pangan itu sendiri perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan. Kerja sama antar-pemangku kepentingan dibutuhkan untuk mencapai kesamaan pemahaman sekaligus mengidentifikasi katalis dan hambatan potensial menuju perubahan kebijakan. Dari sini pemerintah dapat memutuskan apakah kebijakan membuka lahan baru merupakan kebijakan yang tepat di tengah semakin kompetitifnya lahan dan ancaman terhadap keanekaragaman hayati dan ekosistem alami. Tata kelola lahan yang tidak berkelanjutan (*unsustainable land management*) dapat menurunkan produktivitas lahan di samping semakin minimnya lahan produktif akibat pemukiman dan industrialisasi. *Keempat*, *monitoring* dan evaluasi yang tepat dibutuhkan untuk mengawal implementasi kebijakan. Meskipun dalam masa pandemi seperti saat ini, *monitoring* dan evaluasi perlu dilakukan untuk menjaga agar kebijakan tetap akuntabel, konsisten di jalurnya, dan tepat sasaran ([www.politik.lipi.go.id](http://www.politik.lipi.go.id), 15 Mei 2020).

Dalam mengantisipasi terjadinya krisis pangan dalam negeri, Ketua Komisi IV DPR RI mendorong Kementerian Pertanian untuk terus melakukan pengembangan program ketahanan pangan di tengah pandemi Covid-19 ini. Meskipun kondisi saat ini bisa dibilang sulit karena Kementan sendiri mengalami pemotongan anggaran yang cukup besar,

namun pengembangan inovasi harus dilakukan dengan mengandalkan efisiensi anggaran Kementan yang terbatas. Pengembangan ketahanan pangan yang dimaksud adalah bisa melalui pengembangan usaha tani dan pekarangan rumah dalam lingkup keluarga (*home farming*). Artinya perlu dikembangkan program ketahanan keluarga melalui pengembangan intensifikasi usaha tani, pekarangan rumah dan usaha pengelolaan makanan serta pangan dalam upaya peningkatan produksi pangan dan pemenuhan kebutuhan pangan khususnya di setiap rumah tangga/keluarga ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), 9 Juni 2020).

Kebijakan dan program pemulihan ketahanan pangan tentunya juga harus sesuai dengan RAPBN tahun Anggaran 2021. Hal tersebut telah disampaikan dalam Pidato Presiden Joko Widodo dalam rapat paripurna pada tanggal 14 Agustus 2020 yang mencanangkan bahwa program pemulihan ekonomi akan terus dilanjutkan bersamaan dengan reformasi di berbagai bidang. Kebijakan relaksasi defisit melebihi 3% dari PDB masih diperlukan, dengan tetap menjaga kehati-hatian, kredibilitas, dan kesinambungan fiskal. Rancangan kebijakan APBN 2021 diarahkan pada: *Pertama*, mempercepat pemulihan ekonomi nasional akibat pandemi Covid-19. *Kedua*, mendorong reformasi struktural untuk meningkatkan produktivitas, inovasi, dan daya saing ekonomi. *Ketiga*, mempercepat transformasi ekonomi menuju era digital. *Keempat*, pemanfaatan dan antisipasi perubahan demografi (Pidato Presiden Rapat Paripurna DPR, 14 Agustus 2020).

Di samping itu, ketahanan pangan pun bisa dilakukan dengan memberikan deregulasi perdagangan agar distribusinya tak terhambat. Untuk memberikan jaminan usaha tani dan pemasaran hasil pertanian, perlu deregulasi perdagangan antar-pulau dan ekspor sehingga distribusi tidak mengalami hambatan. Kebijakan Pemerintah yang memangkas anggaran Kementan di tengah pandemi Covid-19 ini seharusnya tidak terjadi. Padahal di saat yang sama, kebutuhan pangan juga mengalami peningkatan. Dalam rangka mendukung program pemerintah bidang pertanian dan antisipasi krisis pangan, seyogianya anggaran sektor pertanian tidak mengalami pemotongan, bahkan seharusnya ditambah. Sehingga harus ada penawasan kebijakan terhadap program dan anggaran yang lebih ketat.

Pandemi Covid-19 telah memberikan tekanan terhadap sektor produksi pangan yang mengakibatkan roda perekonomian berjalan sangat lamban. Sehingga banyak sekali angka pengangguran dan kemiskinan

baru. Namun, semangat bagi pelaku usaha pertanian harus tetap menggelora agar kebutuhan pangan bisa terpenuhi. Sebab jika kebutuhan pangan tak terpenuhi bisa mengakibatkan krisis sosial yang lebih besar.

Kesejahteraan dan pendapatan petani harus ditingkatkan di tengah pandemi Covid-19. Oleh karena itu, pertanian harus jadi penggerak perekonomian nasional. Nantinya pertumbuhan pertanian harus lebih maju. Pendapatan petani harus ditingkatkan agar daya belinya tetap terjaga. Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo menjelaskan bahwa upaya Kementan agar ketahanan pangan di tengah Covid-19 ini bisa terwujud salah satu adalah perlu adanya kerja sama dari semua pihak seperti sinergi dengan kementerian lain, Komisi IV, VI dan XI DPR RI dan unsur akademisi.

Pakar pertanian Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto Prof. TAD. Haryanto mengatakan pemerintah perlu mengantisipasi kemungkinan terjadinya krisis pangan di tengah pandemi Covid-19 seperti yang diprediksi organisasi pangan dan pertanian dunia (FAO). Persoalannya bukanlah pada pertanyaan mungkinkah krisis pangan tersebut juga akan dirasakan di Indonesia yang saat sekarang baru panen padi musim tanam. Dalam kondisi pandemi Covid-19, yang lebih penting adalah bagaimana menyediakan pangan yang cukup baik secara kuantitatif maupun mutu yang menjamin kesehatan seluruh masyarakat, jangka pendek maupun jangka panjang. ([www.jateng.antaranews.com](http://www.jateng.antaranews.com), 13 Mei 2020)

Beberapa strategi yang dapat dilakukan pemerintah dan/atau masyarakat untuk mengantisipasi krisis pangan tahun 2020 ini, antara lain:

*Pertama*, kelompok tani perlu menghidupkan kembali lumbung padi untuk menyimpan sebagian panen padi pada masa musim panen. Apalagi saat ini harga gabah kering panen (GKP) harganya sedang jatuh, di bawah HPP (Harga Pembelian Pemerintah). Berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 24 Tahun 2020, HPP untuk GKP di tingkat petani ditetapkan sebesar Rp4.200 per kilogram dan di tingkat penggilingan Rp4.250 per kilogram. Sementara HPP untuk gabah kering giling (GKG) di tingkat penggilingan Rp5.250 per kilogram dan di gudang Bulog Rp5.300 per kilogram, sedangkan beras di gudang Perum Bulog Rp8.300 per kilogram. Dinas pertanian di daerah dan para penyuluh pertanian perlu melakukan sosialisasi teknologi penyimpanan gabah dan kriteria mutu gabah agar dapat disimpan lama.

*Kedua*, memanfaatkan semua lahan potensial yang ada untuk produksi pangan, baik tanaman, ternak, maupun ikan budi daya. Lahan pekarangan dan halaman rumah termasuk metode *polybag* dapat dimanfaatkan untuk bertanam sayuran (*home farming*). Selain itu, budi daya ikan lele dan sejenisnya dalam ember plastik kombinasi dengan kangkung dan sayuran lain dapat dipraktikkan di halaman rumah dengan konsep tanaman pangan organik.

*Ketiga*, adalah meningkatkan indeks pertanaman (IP) termasuk di lahan sawah. Bahwa secara nasional, kita memiliki luas lahan baku 7,4 juta hektare, luas panen padi kita tiap tahun sekitar 11 juta hektare. Berarti IP rata-rata masih 150. Padahal jika dihitung jumlah bulan dalam satu tahun yang sebanyak 12 bulan. Indonesia mempunyai potensi mencapai IP300 untuk tanaman semusim yang umurnya kurang dari 4 bulan. Artinya, Indonesia masih mempunyai peluang untuk memanfaatkan lahan sawah yang belum maksimal untuk ditanami tanaman pangan. Misalnya, padi, jagung, kedelai, kacang hijau, dan sayuran semusim yang lain. Persoalannya adalah ketersediaan air sehingga pemerintah pusat maupun daerah perlu didorong untuk membenahi saluran irigasi dan menyediakan teknologi pengadaan air saat kemarau untuk lahan sawah yang belum beririgasi optimal, misalnya dengan sumur pantek dan revitalisasi waduk, danau, dan embung yang ada.

*Keempat*, adalah memanfaatkan lahan-lahan kering tegalan yang belum optimal untuk produksi pangan atau hortikultura. Dalam hal ini, jenis tanaman seperti singkong, *sorghum*, *millet*, serta *juwawut* dapat dikembangkan di daerah tersebut karena cukup tahan terhadap kekeringan dan setidaknya dapat menjadi cadangan pangan di pedesaan.

*Kelima*, adalah memanfaatkan lahan perkebunan yang potensial untuk ketahanan pangan. Perkebunan kelapa, kelapa sawit, karet, dll. yang sedang dalam tahap penanaman kembali (*replanting*) berpotensi besar menjadi sumber ketahanan pangan. Setidaknya sampai 5 tahun berjalan atau sampai tanaman perkebunan tersebut mencapai usia produktif. Lahan di sekitar tanaman *replanting* dapat dimanfaatkan untuk ditanami padi gogo, jagung, dan kacang-kacangan (tanaman tumpang sari). Jika lima strategi tersebut di atas bisa dilaksanakan serta dilengkapi dengan sistem distribusi dan transportasi logistik yang memadai, maka Indonesia mampu menghadapi kelangkaan pangan nasional. Integritas dan komitmen yang kuat dari semua pemangku kepentingan tentu dibutuhkan untuk suksesnya kebijakan ini.

## Penutup

Pandemi Covid-19 telah menimbulkan dampak resesi ekonomi dan krisis pangan di beberapa negara. Hal ini menyebabkan pertumbuhan ekonomi (PDB) Indonesia minus 5,32% di Triwulan II/2020. Pemerintah telah berupaya untuk mencegah terjadinya resesi ekonomi dengan mengeluarkan berbagai kebijakan yang tepat khususnya melalui fungsi anggaran negara dalam APBN Tahun Anggaran 2020 (perubahan). Pemerintah dan DPR sepakat memperbesar defisit anggaran sampai di atas 5% pada tahun 2020 guna membantu pelaku usaha termasuk UMKM dalam menjalankan kegiatan perekonomian. Seluruh masyarakat termasuk pelaku usaha tidak mungkin mengharapkan fungsi anggaran negara sebagai satu-satunya strategi pemulihan ekonomi. Oleh karena itu pelaku usaha swasta juga harus bergerak agar ekonomi tidak *collapse* atau jatuh ke dalam resesi. Kebijakan peningkatan defisit anggaran akan dikunci sampai akhir tahun 2021 mendatang.

Demikian pula untuk ketahanan pangan tahun 2021 dianggarkan sekitar Rp104,2 triliun yang diarahkan untuk mendorong produksi komoditas pangan dengan membangun sarana prasarana dan penggunaan teknologi; revitalisasi sistem pangan nasional dengan memperkuat korporasi petani dan nelayan, dan distribusi pangan; serta pengembangan kawasan pangan berskala luas atau *food estate* untuk meningkatkan produktivitas pangan. Selain itu, pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan nelayan dengan menargetkan Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Nelayan (NTN) sebesar 102 sampai 104 di tahun 2021.

Sedangkan untuk meningkatkan ketahanan pangan masa pandemi Covid-19 dapat diatasi dengan berbagai cara. Di samping mempersiapkan *food estate* di luar Jawa, masyarakat juga dapat melakukan cocok tanam di pekarangan rumah (*home farming*) sebagai cara untuk membantu mengatasi kebutuhan pangan masyarakat yang rentan dan miskin di perdesaan yang memang memiliki lahan yang cukup untuk berproduksi. Oleh karena itu, berbagai pekerjaan rumah pemerintah yang tidak kontradiktif untuk mengatasi Covid-19 dan pemulihan ekonomi nasional perlu terus dirumuskan secara hati-hati agar perekonomian nasional tidak terperangkap dalam resesi ekonomi yang berkepanjangan dan krisis pangan dalam negeri.

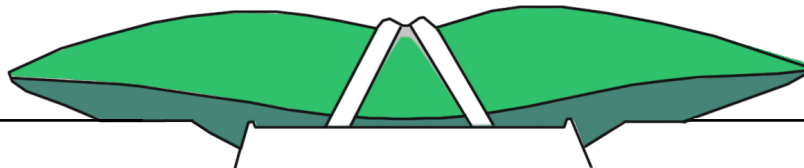
## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A. atas ulasannya terhadap naskah ini.

## Pustaka Acuan

- APBN Tahun Anggaran 2020, Kementerian Keuangan RI, Jakarta.
- Bank Dunia Sebut RI Bisa Masuk Resesi kalau Ini Terjadi, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5095583/bank-dunia-sebut-ri-bisa-masuk-resesi-kalau-ini-terjadi>, diakses 4 Agustus 2020.
- Bank Indonesia. (2020). Survei Kegiatan Dunia Usaha Triwulan II/2020, Jakarta.
- Behn, B. D. (1980, November/December). Leadership for cutback management: The use of corporate strategy, *“Public Administration Review”*, 613-620.
- Bisnis Indonesia*. Penyusunan RAPBN 2021: Redesain Anggaran Jadi Andalan. Rabu, 24 Juni 2020.
- Brysson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations* (3rd edition). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Global Food Security Index (2019), <http://www.foodsecurityindex.eiu.com>, diakses 31 Juli 2020.
- Media Indonesia*, Berjalan di Tepian Resesi, Selasa, 4 Agustus 2020. hlm. 6.
- Media Indonesia*, Dongkrak Daya Beli Hindarkan Resesi, Selasa, 4 Agustus 2020, hlm. 1.
- Meier, G.M. (1995). *Leading issues in economic development*. Sixth ed. New York: Oxford University Press.
- Pakar: Perlu antisipasi krisis pangan di tengah pandemi COVID-19, <https://jateng.antaranews.com/berita/310520/pakar-perlu-antisipasi-krisis-pangan-di-tengah-pandemi-covid-19>, diakses 26 Juli 2020.
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Program Pemulihan Ekonomi Nasional.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang atau Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19).
- Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Postur APBN Tahun Anggaran 2020.
- Perlu Pengembangan Program Ketahanan Pangan di Tengah Pandemi Covid-19, <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/28956/t/Perlu+Pengembangan+Program+Ketahanan+Pangan+di+Tengah+Pandemi+Covid-19>, diakses 26 Juli 2020.
- Pidato Presiden Republik Indonesia Penyampaian Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2021 Beserta Nota Keuangannya Di Depan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tanggal 14 Agustus 2020
- Politik Nasional: “Menanti Kebijakan Ketahanan Pangan di Tengah Pandemi COVID-19”, Pusat Penelitian Politik LIPI, <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-2/politik-nasional/1397-menanti-kebijakan-ketahanan-pangan-di-tengah-pandemi-covid-19>, diakses 26 Juli 2020.
- Romer, D. (1996). *Advance macroeconomics*. Singapore: McGraw-Hill International Editions, Economics Series.
- Suharyanto, (2011), Ketahanan Pangan, *“Jurnal Sosial Humaniora”*, Volume 4, No.2, 2011, <http://iptek.its.ac.id/index.php/jsh/article/view/633/355>, diakses 18 Agustus 2020.
- World Food Summit 2019, [www.fao.org](http://www.fao.org), diakses 30 Juli 2020.





# Pelindungan Hukum terhadap Pekerja pada Masa Pandemi Covid-19

Dian Cahyaningrum\* dan Monika Suhayati\*

\* Peneliti Madya  
Hukum Perdata  
dian.cahyaningrum@dpr.go.id

\*\* Peneliti Madya  
Hukum Perdata  
monika.suhayati@dpr.go.id

## Keywords

Covid-19,  
worker's protection,  
entrepreneur

## Abstract

*The Covid-19 pandemic has had an impact in various fields, including the labor sector. Many workers have been affected by Covid-19, including termination of employment (layoffs) and the risk of infected at work. This paper examines legal protections for workers during the Covid-19 pandemic and regulatory constraints in implementing such protection. Based on the results of the study, the rights of every citizen to work and a decent living for humanity have been guaranteed in Article 27 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Apart from these guarantees, the state must also protect workers. Legal protection for workers who experience layoffs is regulated in Law Number 13 of 2003 concerning Manpower, Circular of the Minister of Manpower Number M/3/HK.04/III/2020, and Number M/8/HK.04/V/2020. However, these laws and regulations have weaknesses. Law Number 13 of 2003 does not regulate the protection of workers in the event of a pandemic, therefore need to be revised to manage that problem. Meanwhile, the regulation in the form of a circular letter of the Minister of Manpower is not binding on governors and employers. As a result, legal protection for workers is weak. Therefore, worker protection should be regulated in the form of laws and regulations with a higher hierarchy than the circular letter to bind all parties to obey and implement it.*

## Daftar Isi

Pendahuluan.....	116
Pelindungan Hukum terhadap Pekerja .....	117
Kendala Regulasi Pelindungan Hukum terhadap Pekerja ....	120
Penutup .....	122
Ucapan Terima Kasih.....	122
Pustaka Acuan .....	123

## Kata Kunci

Covid-19,  
pelindungan pekerja,  
pengusaha

## Abstrak

Pandemi Covid-19 menimbulkan dampak di berbagai bidang, termasuk bidang ketenagakerjaan. Banyak pekerja yang terdampak Covid-19, antara lain pemutusan hubungan kerja (PHK) dan risiko tertular di tempat kerja. Tulisan ini mengkaji pelindungan hukum terhadap pekerja pada masa pandemi Covid-19 dan kendala regulasi dalam pelaksanaan pelindungan tersebut. Berdasarkan hasil kajian, hak tiap-tiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan telah dijamin dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain jaminan tersebut, negara juga harus memberikan pelindungan bagi pekerja. Pelindungan hukum bagi pekerja yang mengalami PHK diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor (No.) 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Surat Edaran (SE) Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020 dan No. M/8/HK.04/V/2020. Namun demikian, peraturan perundang-undangan tersebut memiliki kelemahan. UU No. 13 Tahun 2003 tidak mengatur masalah pelindungan pekerja jika terjadi pandemi, oleh karenanya perlu direvisi untuk mengatur masalah tersebut. Sementara peraturan dalam bentuk SE Menteri Ketenagakerjaan tidak mengikat gubernur dan pengusaha. Akibatnya pelindungan hukum terhadap pekerja lemah. Oleh karena itu pelindungan pekerja sebaiknya diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki lebih tinggi dari SE agar mengikat semua pihak untuk menaati dan melaksanakannya.

## Pendahuluan

Pelindungan terhadap pekerja menjadi masalah yang mengemuka dan mendapat perhatian serius dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) saat terjadi pandemi Covid-19 yang menjangkiti lebih dari 200 negara, termasuk Indonesia (cnnindonesia.com, 2020). Bahkan sejak kasus pertama diumumkan Presiden Joko Widodo pada 2 Maret 2020, jumlah kasus Covid-19 di Indonesia terus bertambah dan belum menunjukkan tanda-tanda penurunan meskipun pemerintah telah menerapkan kebijakan tatanan kehidupan baru (*new normal*). Berdasarkan data dari Satuan Tugas Penanganan Covid-19, total kasus yang terjadi di Indonesia hingga 26 Agustus 2020 telah mencapai 160.165 pasien positif Covid-19. Dari jumlah tersebut, sebanyak 115.409 pasien (72,1%) dinyatakan sembuh, sementara yang meninggal dunia ada 6.944 orang (4,3%). Dengan demikian masih ada sebanyak 37.812 kasus aktif (23,6%) atau masih menjalani perawatan (covid19.go.id, 2020).

Untuk menekan jumlah korban dan menanggulangi penyebaran Covid-19, pemerintah telah menetapkan status kedaruratan kesehatan dan memberlakukan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19), pada tanggal 31 Maret 2020. Dasar hukum dikeluarkannya PP No. 21 Tahun 2020 adalah UU No. 6 Tahun 2019 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Sebagai pedoman untuk melaksanakan PP No. 21 Tahun 2020, Menteri Kesehatan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19).

Berdasarkan PP No. 21 Tahun 2020 dan Permenkes No. 9 Tahun 2020, PSBB dilakukan untuk membatasi kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Covid-19, termasuk pembatasan terhadap pergerakan orang dan/atau barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu untuk mencegah penyebaran Covid-19 (Pasal 1 *juncto* Penjelasan Umum PP No. 21 Tahun 2020). PSBB dilakukan antara lain melalui peliburan sekolah dan tempat kerja dan pembatasan moda transportasi (Pasal 13 ayat (1) Permenkes No. 9 Tahun 2020). Pelaksanaan PSBB ditetapkan oleh Menteri Kesehatan dan dapat dilakukan oleh pemerintah

daerah berdasarkan persetujuan Menteri Kesehatan (Penjelasan Umum PP No. 21 Tahun 2020).

PSBB telah melemahkan kinerja perusahaan. Hal ini dikemukakan oleh Wakil Ketua Umum Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), Shinta Widjaja Kamdani bahwa sektor usaha di luar sektor penyedia kebutuhan dasar yang ditetapkan dalam Permenkes No. 9 Tahun 2020 terancam mati atau *dormant* karena PSBB menurunkan kinerja perusahaan dan permintaan yang cukup signifikan (Islamtoday.id, 2020). Turunnya kinerja perusahaan mengakibatkan omzet perusahaan menurun dan banyak perusahaan yang merugi karena tidak berpenghasilan. Di sisi lain perusahaan masih tetap harus mengeluarkan biaya antara lain untuk membayar listrik, air, sewa gedung, tagihan telpon, gaji karyawan, dan sebagainya. Akibatnya kondisi keuangan perusahaan semakin tertekan karena pengeluaran jauh lebih tinggi dari pemasukan. Untuk menekan pengeluaran, perusahaan pada akhirnya mengambil kebijakan yang berdampak pada pekerja, seperti pemutusan hubungan kerja (PHK).

Memasuki tatanan kehidupan baru (*new normal*), pekerja juga diharuskan untuk mulai bekerja di tengah pandemi Covid-19. Kondisi tersebut membahayakan pekerja karena Covid-19 mudah menular. Hal ini mengakibatkan perkantoran menjadi kluster penularan Covid-19. Menurut Kepala Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta, Widyastuti, ada 68 perkantoran yang menjadi kluster baru Covid-19 di Jakarta dengan 440 karyawan terkonfirmasi positif Covid-19. Sebelum 4 Juni 2020 atau masa PSBB berlangsung, ada 48 orang yang positif Covid-19 dari kluster perkantoran. Namun, saat mulai penerapan PSBB transisi jumlah karyawan yang positif Covid-19 meningkat 397 orang sehingga totalnya menjadi 440 karyawan. Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi DKI Jakarta Andri Yansyah mengungkapkan tidak disiplinya perusahaan pada protokol kesehatan menjadi pemicu kluster di perkantoran (liputan6.com, 2020).

Dampak Covid-19 lainnya dirasakan oleh pekerja yang bertugas sebagai tenaga kesehatan. Ikatan Dokter Indonesia (IDI) mencatat sudah genap 100 dokter yang gugur dalam melawan virus corona pada 30 Agustus 2020. Sejumlah penyebab meninggalnya para dokter antara lain karena sistem dan kapasitas rumah sakit yang mulai penuh. *Occupancy rate* atau ketersediaan tempat tidur rumah sakit untuk pasien Covid-19 secara nasional mencapai 41 persen dan 14 provinsi yang ada di atas rata-rata nasional. Papua

mengalami kondisi terburuk yakni *overcapacity* 107 persen. *Occupancy rate* juga merupakan prosentase jumlah pasien yang dirawat di rumah sakit dibagi jumlah tempat tidur yang tersedia. *Occupancy rate* tersebut menyebabkan penuhnya jam kerja tenaga kesehatan termasuk para dokter (Kompas.com, 2020).

Berdasarkan pada latar belakang tersebut, pekerja merupakan pihak yang terdampak Covid-19. Tulisan ini mengkaji perlindungan hukum terhadap pekerja dan kendala secara regulasi dalam implementasi perlindungan pekerja dimaksud. Tulisan bertujuan untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap pekerja dan kendala dalam implementasi perlindungan pekerja. Pekerja perlu dilindungi karena umumnya merupakan pihak yang lemah dan memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih rendah dibandingkan pengusaha. Pengertian pekerja pada tulisan ini mengacu pada pengertian pekerja sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 13 Tahun 2003 yaitu pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Tulisan yang membahas perlindungan hukum terhadap pekerja pada saat pandemi Covid-19 masih sangat terbatas, antara lain berjudul “Analisis Kebijakan PHK Bagi Para Pekerja Pada Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia” ditulis oleh Imas Novita Juaningsih. Imas Novita Juaningsih memfokuskan tulisan pada ketidakjelasan PHK yang dilakukan oleh perusahaan terhadap pekerjanya pada masa pandemi Covid-19. Menurut Imas Novita Juaningsih, pandemi Covid-19 yang dijadikan alibi oleh beberapa perusahaan untuk mem-PHK pekerjanya dirasa tidak logis. Untuk menghindari PHK, perlu ada upaya lain yang dapat dilakukan oleh perusahaan atau pemerintah dalam menanggulangi dampak Covid-19. Beberapa upaya dimaksud adalah membatasi waktu kerja/lembur dan merumahkan pekerja tanpa memutus hubungan kerja (Imas Novita Juaningsih, 2020). Berbeda dengan tulisan Imas Novita Juaningsih, tulisan ini menganalisis perlindungan hukum terhadap pekerja dan kendala secara regulasi dalam implementasi perlindungan pekerja dimaksud.

## **Pelindungan Hukum terhadap Pekerja**

Tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI

Tahun 1945) antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak tiap-tiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Untuk itu penting bagi pemerintah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar tercipta lapangan kerja bagi rakyat.

Selain menjamin hak tiap warga negara atas pekerjaan, negara juga harus melindungi pekerja dan memajukan kesejahteraan pekerja beserta keluarganya. Pelindungan terhadap pekerja diperlukan agar pekerja mendapatkan hak-haknya. Pelindungan terhadap pekerja dapat dilakukan melalui hukum. Adapun yang dimaksud dengan hukum menurut Van Kan adalah keseluruhan peraturan hidup yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat (Elsi Kartika Sari dan Advendi Simangunsong, 2005:3). Paksaan oleh hukum dilakukan dengan mengenakan sanksi yang dapat berupa sanksi pidana, perdata, dan/atau administratif kepada pelanggar hukum.

Berpijak pada pengertian tersebut, pelindungan hukum terhadap pekerja dilakukan dengan membentuk aturan tertulis yang bersifat memaksa untuk melindungi kepentingan dan hak-hak pekerja. Sehubungan dengan itu, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang mulai berlaku pada tanggal 25 Maret 2003 telah menjamin dan melindungi kepentingan dan hak pekerja. Hal ini disebutkan secara jelas dalam Penjelasan Umum UU No. 13 Tahun 2003 bahwa salah satu substansi yang dimuat dalam UU No. 13 Tahun 2003 antara lain pelindungan pekerja, termasuk pelindungan atas hak-hak dasar pekerja untuk berunding dengan pengusaha; pelindungan keselamatan dan kesehatan kerja; pelindungan khusus bagi pekerja perempuan, anak, dan penyandang cacat; serta pelindungan tentang upah, kesejahteraan, dan jaminan sosial tenaga kerja.

Berdasarkan pada paparan tersebut, salah satu hak pekerja yang dilindungi adalah hak pekerja pada saat terjadi PHK. Adapun yang dimaksud dengan PHK dalam Pasal 1 angka 25 UU No. 13 Tahun 2003 adalah pengakhiran hubungan kerja karena suatu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara pekerja/buruh dan pengusaha. Pasal 151 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 mengatur PHK diupayakan sebagai langkah terakhir setelah

segala upaya untuk menghindari PHK tidak dapat dilakukan. Dalam hal PHK benar-benar tidak dapat dihindari, maka perusahaan wajib memberikan hak-hak pekerja yang di PHK yaitu membayar uang pesangon dan atau uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima.

Jika PHK dilakukan karena penutupan perusahaan yang disebabkan perusahaan mengalami kerugian secara terus menerus selama 2 (dua) tahun, atau keadaan memaksa (*force majeure*), maka berdasarkan Pasal 164 ayat (1) UU No 13 Tahun 2003 pekerja berhak mendapatkan uang pesangon sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4). Sedangkan jika PHK dilakukan karena perusahaan tutup untuk melakukan efisiensi, maka Pasal 164 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2003 mengatur pekerja berhak atas uang pesangon 2 kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4).

Mengacu pada ketentuan tersebut, PHK tidak boleh dilakukan secara semena-mena. Jika PHK terjadi karena perusahaan merugi, maka kerugian perusahaan harus dibuktikan dengan laporan keuangan 2 (dua) tahun terakhir yang telah diaudit oleh akuntan publik. Namun, jika PHK terjadi karena *force majeure*, tidak ada ukuran yang jelas untuk membuktikannya. Ini disebabkan UU No. 13 Tahun 2003 tidak menjelaskan yang dimaksud dengan *force majeure* dan kondisi yang bagaimana yang dapat dikategorikan sebagai *force majeure*. Akibatnya tidak ada kejelasan apakah pandemi Covid-19 dapat dikatakan sebagai *force majeure* yang mengakibatkan perusahaan tutup dan mem-PHK pekerjanya. Ketidakjelasan tersebut disebabkan UU No. 13 Tahun 2003 mengatur perlindungan pekerja pada kondisi normal dan tidak mengatur perlindungan pekerja pada kondisi abnormal, seperti saat terjadi pandemi Covid-19 sekarang ini.

Sebagaimana telah dipaparkan, selain hak pekerja yang di PHK, hak pekerja lainnya yang dilindungi dalam UU No. 13 Tahun 2003 adalah hak atas keselamatan dan kesehatan kerja. Pelindungan ini dijamin dalam Pasal 86 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 yang menyebutkan setiap pekerja/buruh mempunyai hak untuk memperoleh perlindungan antara lain atas keselamatan dan kesehatan kerja. Untuk melindungi keselamatan

pekerja tersebut, diselenggarakan upaya keselamatan dan kesehatan kerja. Upaya tersebut dimaksudkan untuk memberikan jaminan keselamatan dan meningkatkan derajat kesehatan para pekerja dengan cara pencegahan kecelakaan dan penyakit akibat kerja, pengendalian bahaya di tempat kerja, promosi kesehatan, pengobatan, dan rehabilitasi (Pasal 86 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2003 beserta penjelasannya). Untuk itulah pada saat diberlakukan PSBB, sebagaimana diamanatkan PP No. 21 Tahun 2020 dan Permenkes No. 9 Tahun 2020, pengusaha harus menutup perusahaannya untuk sementara waktu demi untuk menjaga keselamatan dan kesehatan pekerjanya agar tidak terjangkit Covid-19.

Selain penutupan perusahaan, untuk melindungi pekerja terutama yang memiliki risiko tinggi tertular Covid-19, penting bagi perusahaan untuk mengikutsertakan pekerjanya dalam program jaminan sosial tenaga kerja. Dalam UU No. 13 Tahun 2003, hak pekerja atas jaminan sosial tenaga kerja dijamin dan dilindungi dalam Pasal 99 ayat (1) dan pelaksanaannya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku [ayat (2)]. Ketentuan tersebut diperkuat dengan Pasal 15 UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang mewajibkan pemberi kerja secara bertahap untuk mendaftarkan dirinya dan pekerjanya sebagai peserta kepada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sesuai dengan program jaminan sosial yang diikuti.

Persyaratan dan tata cara kepesertaan dalam program jaminan sosial tersebut selanjutnya diatur dalam PP No. 14 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan PP No. 84 Tahun 2013 tentang Perubahan Kesembilan Atas PP No. 14 Tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja. Pasal 2 ayat (3) PP No. 84 Tahun 2013 mewajibkan pengusaha yang mempekerjakan tenaga kerja sebanyak 10 (sepuluh) orang atau lebih, atau membayar upah paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah) sebulan, mengikutsertakan tenaga kerjanya dalam program jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek). Jamsostek tersebut meliputi jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua, dan jaminan pemeliharaan kesehatan.

Sebagai pelaksanaan dari jaminan kecelakaan kerja (JKK), untuk memproteksi pekerja dari Covid-19, Menteri Ketenagakerjaan telah mengeluarkan SE No. M/8/HK.04/V/2020 tentang

Perlindungan Pekerja/Buruh dalam Program Jaminan Kecelakaan Kerja pada Kasus Penyakit Akibat Kerja karena *Corona Virus Disease* (Covid-19). SE No. M/8/HK.04/V/2020 menyatakan bahwa berdasarkan Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2019 tentang Penyakit Akibat Kerja, Covid-19 dapat dikategorikan sebagai Penyakit Akibat Kerja (PAK) dalam klasifikasi penyakit yang disebabkan oleh pajanan faktor yang timbul dari aktivitas pekerjaan yaitu kelompok faktor pajanan biologi. Untuk itu pekerja/buruh dan/atau tenaga kerja yang mengalami PAK karena Covid-19 berhak atas manfaat program

jaminan kecelakaan kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain SE No. M/8/HK.04/V/2020, untuk melindungi pekerja agar tidak tertular Covid-19 di tempat kerja maka Menteri Ketenagakerjaan juga telah mengeluarkan SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020 tentang Pedoman Perlindungan Buruh dan Keberlangsungan Usaha Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19 pada 17 Maret 2020. Untuk lebih jelasnya, pengaturan perlindungan pekerja berdasarkan SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020 dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1. Pelindungan Buruh dan Keberlangsungan Usaha Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19**

Mengupayakan Pencegahan Penyebaran dan Penanganan Kasus terkait Covid-19 di Lingkungan Kerja	Melaksanakan Pelindungan Pengupahan bagi Pekerja/Buruh terkait Pandemi Covid-19
1. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap dilaksanakannya peraturan perundangan di bidang Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3).	1. Bagi pekerja/buruh yang dikategorikan sebagai Orang Dalam Pemantauan (ODP) terkait Covid-19 berdasarkan keterangan dokter sehingga tidak dapat masuk kerja paling lama 14 (empat belas) hari atau sesuai standar Kementerian Kesehatan, maka upahnya dibayarkan secara penuh.
2. Menyebarkan informasi kepada semua jajaran organisasi dan pihak terkait yang berada dalam wilayah pembinaan dan pengawasan Gubernur.	2. Bagi pekerja/buruh yang dikategorikan kasus suspek Covid-19 dan dikarantina/diisolasi menurut keterangan dokter, maka upahnya dibayarkan secara penuh selama menjalani masa karantina/isolasi.
3. Mendata dan melaporkan kepada instansi terkait setiap kasus atau yang patut diduga kasus Covid-19 di tempat kerja.	3. Bagi pekerja/buruh yang tidak masuk kerja karena sakit Covid-19 dan dibuktikan dengan keterangan dokter, maka upahnya dibayarkan sesuai peraturan perundang-undangan.
4. Memerintahkan setiap Pimpinan Perusahaan untuk melakukan antisipasi penyebaran Covid-19 pada pekerja/buruh dengan melakukan tindakan-tindakan pencegahan seperti perilaku hidup bersih dan sehat dengan mengintegrasikan dalam program K3, pemberdayaan Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) dan optimalisasi fungsi pelayanan kesehatan kerja.	4. Bagi perusahaan yang melakukan pembatasan kegiatan usaha akibat kebijakan pemerintah di daerah masing-masing guna pencegahan dan penanggulangan Covid-19 sehingga menyebabkan sebagian atau seluruh pekerja/buruhnya tidak masuk kerja, dengan mempertimbangkan kelangsungan usaha maka perubahan besaran maupun cara pembayaran upah pekerja/buruh dilakukan sesuai dengan kesepakatan antara pengusaha dengan pekerja/buruh.
5. Mendorong setiap Pimpinan Perusahaan untuk segera membuat rencana kesiapsiagaan dalam menghadapi pandemi Covid-19 dengan tujuan memperkecil risiko penularan di tempat kerja dan menjaga kelangsungan usaha.	
6. Dalam hal terdapat pekerja/buruh atau pengusaha yang berisiko, diduga atau mengalami sakit akibat Covid-19, maka dilakukan langkah-langkah penanganan sesuai standar kesehatan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan.	

Sumber: SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020.

SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020 diterbitkan sehubungan dengan meningkatnya penyebaran Covid-19 di beberapa wilayah Indonesia dan memperhatikan pernyataan resmi *World Health Organization* (WHO) yang menyatakan Covid-19 sebagai pandemi global. Secara substansi, SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020 telah mengatur upaya-upaya perlindungan bagi buruh atau pekerja pada masa pandemi Covid-19 dengan memerintahkan gubernur untuk: *pertama*, mengupayakan pencegahan penyebaran dan penanganan kasus terkait Covid-19 di lingkungan kerja, dan, *kedua*, melaksanakan perlindungan pengupahan bagi pekerja/buruh terkait pandemi Covid-19.

## Kendala Regulasi Pelindungan Hukum terhadap Pekerja

Dari aspek regulasi, terdapat kendala yang akan memengaruhi implementasi pelindungan hukum bagi pekerja pada masa pandemi Covid-19. **Kendala pertama**, UU No. 13 Tahun 2003 tidak mengatur secara jelas yang dimaksud dengan *force majeure* dan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengukur suatu keadaan dalam kondisi *force majeure*. Dalam konteks hukum perdata, *force majeure* adalah suatu kondisi dimana seseorang tidak dapat menjalankan kewajibannya bukan karena sengaja atau lalai, melainkan karena ada hal-hal di luar kuasanya dan memengaruhi dirinya untuk tidak menjalankan kewajiban (*overmacht*) (irmadevita.com, 2020). Sementara pada tataran praktik, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 409K/Sip/1983 tanggal 25 Oktober 1984, Majelis Hakim berpendapat *force majeure* harus memenuhi unsur: 1) tidak terduga; 2) tidak dapat dicegah oleh pihak yang harus memenuhi kewajiban atau melaksanakan perjanjian; dan 3) di luar kesalahan dari pihak tersebut.

Berpijak pada paparan tersebut, pandemi Covid-19 memenuhi unsur-unsur *force majeure* yaitu tidak terduga terjadinya, tidak dapat dicegah, dan diluar kesalahan pengusaha. Ini diperkuat dengan ditetapkannya pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional melalui Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional. Bencana tersebut telah mengakibatkan perusahaan mengalami kesulitan sehingga harus mengurangi beban dengan mem-PHK pekerjanya. Berdasarkan data Kementerian Ketenagakerjaan per 20 April

2020, total jumlah pekerja yang terdampak Covid-19 ada sebanyak 2.084.593 pekerja dari sektor formal dan informal yang berasal dari 116.370 perusahaan. Jumlah tersebut terdiri dari: 1) pekerja formal yang dirumahkan sebanyak 1.304.777 dari 43.690 perusahaan; 2) pekerja formal yang di-PHK sebanyak 241.431 pekerja dari 41.236 perusahaan; dan 3) pekerja sektor informal yang terdampak ada sebanyak 538.385 dari 31.444 perusahaan atau usaha mikro kecil menengah (hukumonline.com, 22 April 2020).

Pada tataran empiris, sebagai pelaksanaan dari Pasal 151 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003, ada juga perusahaan yang mencegah terjadinya PHK dengan mencari alternatif solusi antara lain dengan memotong gaji pekerjanya demi bertahan di tengah darurat virus corona. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Ketua Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) Bidang Industri Manufaktur Johnny Darmawan bahwa perusahaan dengan keuangan yang kuat masih bisa bertahan secara normal meskipun arus kas atau *cash flow*-nya terhambat. Sementara perusahaan dengan keuangan yang rentan, melakukan restrukturisasi dengan pemotongan gaji pekerja. Langkah itu diambil setelah melakukan musyawarah dengan pekerjanya (medcom.id, 2020). Sehubungan dengan ini, kebijakan pemerintah untuk memberikan subsidi kepada karyawan swasta peserta BPJS Ketenagakerjaan dengan upah di bawah Rp5.000.000 (lima juta rupiah) per bulan mulai September 2020, penting dan bermanfaat bagi pekerja.

Sebagaimana telah dipaparkan, pekerja yang di PHK karena *force majeure* tetap berhak mendapatkan uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, dan uang penggantian hak yang besarnya telah diatur dalam Pasal 164 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003. Namun pada tataran empiris, mengingat kondisi perusahaan yang mengalami kesulitan, bisa terjadi perusahaan tidak mampu membayar hak pekerja yang di PHK. Dalam kondisi yang demikian, pembayaran uang yang menjadi hak pekerja dapat dilakukan sesuai kesepakatan antara pengusaha dan pekerja. Jika kesepakatan tersebut tidak tercapai, salah satu atau kedua belah pihak dapat membawa perselisihan hak tersebut untuk diselesaikan di lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

PHK menimbulkan masalah bagi pekerja. Dapat dipastikan pekerja mengalami kesulitan untuk

mencari pekerjaan baru karena sempitnya lapangan pekerjaan akibat pelambatan ekonomi, apalagi mereka juga harus bersaing dengan pencari kerja lainnya. Pelambatan ekonomi tersebut terjadi karena adanya kebijakan PSBB. Sebelum pandemi Covid-19, pertumbuhan ekonomi rata-rata 5,41 persen per tahun pada periode 2010–2019. Dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata 5,41 persen per tahun, jumlah lapangan kerja baru yang tercipta rata-rata 2,34 juta per tahun atau 433.000 lapangan kerja baru untuk setiap 1 persen pertumbuhan ekonomi (antaranews.com, 2020).

Setelah terjadi pandemi Covid-19, Bank Dunia (*World Bank*) memproyeksikan pertumbuhan ekonomi Indonesia di tahun 2020 turun tajam hingga 2,1 persen. Dengan pertumbuhan ekonomi yang hanya 2,1 persen, maka jumlah lapangan kerja baru yang tercipta pada 2020 diperkirakan hanya sekitar 908.000. Dengan asumsi pertumbuhan angkatan kerja rata-rata 2,24 juta per tahun, maka jumlah angkatan kerja yang membutuhkan pekerjaan sekitar 135,8 juta orang. Namun, jumlah angkatan kerja yang beruntung mendapatkan pekerjaan diperkirakan hanya 133,2 juta. Dengan demikian ada sekitar 7,95 juta pekerja yang terancam menganggur, sementara mereka harus memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari bagi dirinya dan keluarganya (antaranews.com, 2020).

Pekerja yang menganggur terancam jatuh miskin. Seiring meningkatnya pengangguran pada masa pandemi Covid-19, meningkatkan pula angka kemiskinan. Hal ini selaras dengan hasil temuan Asep Suryahadi, Ridho Al Izzati, dan Daniel Suryadarma. Dalam kertas kerjanya dikemukakan bahwa dampak paling ringan dari Covid-19 terhadap pertumbuhan ekonomi adalah naiknya tingkat kemiskinan dari 9,2 persen pada September 2019 menjadi 9,7 persen pada akhir 2020. Dengan demikian akan ada kurang lebih 1,3 juta orang yang jatuh miskin. Temuan tersebut memproyeksikan tingkat kemiskinan akan meningkat menjadi 12,4 persen. Ini berarti ada 8,5 juta orang yang akan menjadi miskin (Asep Suryahadi, Ridho Al Izzati, Daniel Suryadarma, 2020). Kemiskinan menjadi masalah yang perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah untuk melindungi rakyatnya agar kesejahteraan rakyat termasuk para pekerja yang di PHK tetap terjaga di tengah pandemi Covid-19. Kewajiban negara untuk melindungi rakyatnya yang miskin tersebut telah diamanatkan dalam Pasal 34 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”.

Sebagai upaya untuk mencegah PHK dan mengatasi kemiskinan, pemerintah perlu melakukan upaya untuk menggerakkan dunia usaha dan mengurangi dampak Covid-19 terhadap pekerja. Untuk itu ada enam kebijakan strategis yang ditetapkan oleh pemerintah yang diharapkan dapat membantu pekerja dan juga pengusaha yang terdampak Covid-19. Keenam kebijakan strategis tersebut adalah: *pertama*, paket stimulus ekonomi untuk dunia usaha agar tidak melakukan PHK. *Kedua*, insentif pajak penghasilan bagi para pekerja. *Ketiga*, jaring pengaman sosial melalui program bantuan sosial bagi pekerja formal dan informal. *Keempat*, pemberian prioritas Kartu Prakerja bagi para pekerja yang menjadi korban PHK. *Kelima*, perluasan program industri padat karya. *Keenam*, perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia baik di negara penempatan maupun setelah kembali ke Indonesia (investor.id, 2020). Selain upaya tersebut, RUU tentang Cipta Kerja yang saat ini dibahas di DPR diharapkan dapat menciptakan lapangan kerja sehingga dapat menyerap tenaga kerja dan mengurangi pengangguran.

**Kendala kedua**, perlindungan hukum bagi pekerja di tempat kerja dituangkan dalam bentuk SE Menteri Ketenagakerjaan. Menurut peneliti senior Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), M. Nur Sholikin, SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020 belum cukup memadai untuk bisa menyelesaikan berbagai persoalan ketenagakerjaan di masa pandemi Covid-19. M. Nur Sholikin menilai tidak tepat jika pemerintah mengatur sektor ketenagakerjaan dalam menghadapi Covid-19 hanya melalui SE Menteri Ketenagakerjaan. SE tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan dan daya ikatnya terbatas. Pemerintah seharusnya menerbitkan kebijakan yang lebih baik seperti Peraturan Menteri atau lebih tinggi sehingga punya kewenangan dan daya ikat memaksa. Dalam hal ini harus ada kebijakan yang lebih kuat, rinci, dan jelas untuk mengatur sektor ketenagakerjaan dalam rangka menghadapi pandemi Covid-19 (hukumonline.com, 23 April 2020).

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 (UU PPP), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. UUD Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 8 UU PPP mengatur jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), namun tidak menyebut SE sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan merujuk pada jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka kedudukan SE bukan merupakan suatu jenis peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum.

SE merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan. Suatu peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau perundang-undangan semu (*pseudewetgeving*) pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan Tata Usaha Negara yang bertujuan menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis (*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*), namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang menciptakan peraturan kebijakan tersebut (Phillipus M Hadjon, dkk., 2001: 84). Menurut Van Wijk, ada dua bentuk utama peraturan kebijakan yaitu: 1) peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan itu sendiri; dan 2) peraturan kebijakan yang dibuat dan berlaku bagi badan atau pejabat administrasi yang menjadi bawahan pembuat peraturan kebijakan (Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 2009).

Dengan demikian SE yang dikeluarkan Menteri Ketenagakerjaan mempunyai kekuatan mengikat atau berlaku bagi pembuat peraturan kebijakan tersebut yaitu Kementerian Ketenagakerjaan dan pejabat administrasi di bawah Kementerian Ketenagakerjaan. Dalam hal ini, meskipun SE ditujukan bagi para gubernur, namun tidak mempunyai kekuatan yang mengikat bagi gubernur maupun perusahaan. Hal ini tentunya memberi dampak bagi pekerja yang tetap bekerja pada masa pandemi Covid-19. Dasar hukum perlindungan yang tidak mengikat bagi perusahaan akan membuat perusahaan tidak berkewajiban untuk melaksanakan langkah-langkah untuk mengupayakan pencegahan penyebaran dan penanganan kasus terkait Covid-19 di lingkungan kerja maupun perlindungan pengupahan bagi pekerja/buruh terkait pandemi Covid-19 yang diatur dalam SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020. Untuk itu, Pemerintah perlu mengatur upaya perlindungan bagi pekerja tersebut dalam bentuk Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah yang diatur dalam hierarki peraturan perundang-

undangan sehingga mengikat bagi perusahaan untuk melaksanakannya.

## Penutup

Pelindungan hukum terhadap pekerja, khususnya pekerja yang mengalami PHK, pada masa pandemi Covid-19 diatur dalam UU No. 13 Tahun 2003 beserta aturan pelaksanaannya. Untuk melindungi pekerja yang terkena PHK, UU No. 13 Tahun 2003 mewajibkan pengusaha untuk memberikan hak pekerja yang terkena PHK berupa uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, dan uang penggantian hak. Namun, UU No. 13 Tahun 2003 tidak mengatur masalah perlindungan pekerja pada saat terjadi pandemi. Untuk itu perlu ada revisi terhadap UU No. 13 Tahun 2003, dengan mengatur masalah perlindungan pekerja jika terjadi pandemi seperti sekarang ini.

Sedangkan untuk melindungi pekerja yang tetap bekerja di tengah pandemi Covid-19, Menteri Ketenagakerjaan telah mengeluarkan SE Menteri Ketenagakerjaan No. M/3/HK.04/III/2020 dan No. M/8/HK.04/V/2020. Dari aspek peraturan perundang-undangan, SE tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara umum sehingga tidak mengikat gubernur maupun perusahaan untuk melaksanakannya. Oleh karena itu, menjadi urgen bagi Pemerintah untuk mengatur perlindungan bagi pekerja sehubungan dengan pandemi Covid-19 dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum seperti Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah. Hal ini penting agar pekerja yang tetap bekerja di tengah pandemi Covid-19 benar-benar mendapat perlindungan, baik dari aspek kesehatan maupun pengupahan.

## Ucapan Terima Kasih

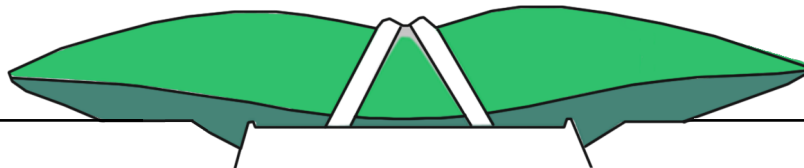
Penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Miko Kamal, SH., LL.M., Ph.D. atas ulasannya terhadap naskah ini.



## Pustaka Acuan

- Covid19.go.id. (2020). *Peta Sebaran*. Diakses 27 Agustus 2020, diakses dari <https://covid19.go.id/peta-sebaran>.
- cnnindonesia.com. (2020). *Negara-negara yang Sukses Bendung Serangan Virus Corona*. Diakses 27 Juli 2020, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200416134249-113-494162/negara-negara-yang-sukses-bendung-serangan-virus-corona>.
- Devita, Irma. (2020). *Dapatkah Covid-19 Dianggap Peristiwa Force Majeure Dalam Kontrak?* Diakses 4 Agustus 2020, diakses dari <https://irmadevita.com/2020/dapatkah-covid-19-dianggap-peristiwa-force-majeure-dalam-kontrak/>.
- Hadjon, Phillipus M. dkk. (2001). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press dalam Agus Riyanto. “Eksistensi dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech)”. *Jurnal Cahaya Keadilan*. Vol 3 No. 2, 1–13.
- hukumonline.com. (22 April 2020). *Guru Besar Ini Bicara PHK Alasan Force Majeure Dampak Covid-19*. Diakses 8 Juli 2020, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ea02c57c5dc8/guru-besar-ini-bicara-phk-alasan-force-majeure-dampak-covid-19?page=all>.
- hukumonline.com. (23 April 2020). *Mendorong Regulasi Ketenagakerjaan Atasi Dampak Covid-19*. Diakses 3 September 2020, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ea120339c1c3/mendorong-regulasi-ketenagakerjaan-atasi-dampak-covid-19-/>.
- investor.id. (2020). *Kemnaker Antisipasi Tingginya Jumlah Tenaga Kerja Terdampak Covid-19*. Diakses 8 Juli 2020, diakses dari <https://investor.id/business/kemnaker-antisipasi-tingginya-jumlah-tenaga-kerja-terdampak-covid19>.
- islamtoday.com. (2020). *Ini Dampak Ekstrim dari Kebijakan PSBB*. Diakses 2 Juli 2020, diakses dari <https://islamtoday.id/news/20200410074927-8172/ini-dampak-ekstrim-dari-kebijakan-psbb/>.
- Juaningsih, Imas Novita. (2020). Analisis Kebijakan PHK Bagi Para Pekerja Pada Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia. *Buletin Hukum dan Keadilan*. 4(1).
- Kompas.com. (2020). *100 Dokter Meninggal karena Covid-19, Apa Penyebabnya?* Diakses 2 September 2020, diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2020/08/31/191500565/100-dokter-meninggal-karena-covid-19-apa-penyebabnya?page=all>.
- Liputan6.com. (2020). *HEADLINE: Marak Penularan Covid-19 di Kantor dan Area Komunitas, Bagaimana Solusinya?*. Diakses 29 Juli 2020, diakses dari <https://www.liputan6.com/news/read/4315959/headline-marak-penularan-covid-19-di-kantor-dan-area-komunitas-bagaimana-solusinya>.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. (1987). *Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico. dalam Yuliandri. (2009). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada dalam Agus Riyanto. “Eksistensi dan Kedudukan Hukum Surat Edaran Kapolri Tentang Penanganan Ujaran Kebencian (Hate Speech)”. *Jurnal Cahaya Keadilan*. Vol 3 (2), 1–13.
- Medcom.id. (2020). *Industri Potong Gaji Karyawan Demi Bertahan dari Covid-19*. Diakses 4 September 2020, diakses dari <https://www.medcom.id/ekonomi/bisnis/zNPGWZzK-industri-potong-gaji-karyawan-demi-bertahan-dari-covid-19>.
- Sari, Elsi Kartika, dan Advendi Simangunsong. (2005). *Hukum dalam Ekonomi*. Jakarta: Grasindo.
- sumbar.antaranews.com. (2020). *Perlindungan Pekerja di Tengah Pandemi Covid-19*. Diakses 2 Juli 2020, diberitakan oleh Ganet Dirgantara, diakses dari <https://sumbar.antaranews.com/berita/346102/perlindungan-pekerja-di-tengah-pandemi-covid-19>.
- Suryahadi, Asep, Ridho Al Izzati, dan Daniel Suryadarma. (2020). *The Impact of COVID-19 Outbreak on Poverty: An Estimation for Indonesia*. The SMERU Research Institute. Diakses 3 September 2020, diakses dari [https://www.smeru.or.id/sites/default/files/publication/wp\\_covid19impact\\_draft.pdf](https://www.smeru.or.id/sites/default/files/publication/wp_covid19impact_draft.pdf).

halaman ini sengaja dikosongkan



# Pengembangan Model Pelayanan Elektronik di Era New Normal

Debora Sanur Lindawaty\* dan Ahmad Budiman\*\*

\* Peneliti Madya  
Politik Pemerintahan  
debora\_sanur@yahoo.com

\*\* Peneliti Madya  
Komunikasi Publik  
a.budiman69@gmail.com

## Keywords

*New normal,  
Public Service,  
E-government,  
Electronic Services,  
Role of Government*

## Daftar Isi

Pendahuluan .....	126
Menumbuhkan Inovasi Pelayanan Publik Berbasis Digital.....	127
Pelaksanaan Pemerintahan melalui Elektronik.....	129
Penutup .....	131
Ucapan Terima Kasih.....	132
Pustaka Acuan .....	132

## Kata Kunci

*New normal,  
Pelayanan Publik,  
E-government,  
Pelayanan Elektronik,  
Peran Pemerintah*

## Abstract

*The Covid-19 pandemic has caused the government to meet challenges in carrying out its duties and obligations to meet the needs of the community at the public service level. The challenges are mainly due to the Large-Scale Social Restrictions (PSBB) policy causing obstruction of public services. Likewise with the policy of limiting activities in the office for all employees including the State Civil Service (ASN) with the enforcement of working from home (WFH). Based on this, the question in this paper is how to develop an electronic service model of the e-Government system in the new normal era? It was found that the new normal era demands that the use of electronic media be the main means of government and society in carrying out various activities. The role of the government in running the government in the pandemic era requires innovation in the field of information technology-based services to the public and also needs to be supported by the availability of valid and authentic data. The availability of valid and authentic data is one of the main indicators of public satisfaction with the government in the new normal era. In addition, the implementation of e-Government must be able to form communication interactions between elements of the central, regional and community governments through digital information-based electronic systems. In reality, exchange of information via digital is much faster and more effective than interacting with information through printed services. Furthermore, after the new normal era, online services can still be implemented as a form of modernization of services from the government to the community.*

## Abstrak

Pandemi Covid-19 telah menyebabkan pemerintah menemui tantangan dalam melakukan tugas dan kewajibannya dalam pelayanan publik. Tantangan terutama karena kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) menyebabkan pelayanan publik terhambat. Demikian pula dengan kebijakan pembatasan aktivitas di kantor bagi seluruh pegawai termasuk Aparatur Sipil Negara dengan pemberlakuan bekerja dari rumah. Berdasarkan hal tersebut maka yang menjadi pertanyaan dalam tulisan ini yaitu bagaimana pengembangan model pelayanan elektronik dari sistem *e-Government* di era *new normal*? Ditemukan bahwa era *new normal* menuntut agar penggunaan media elektronik menjadi sarana utama pemerintah dan masyarakat dalam melakukan berbagai kegiatan. Peran pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan di era pandemi membutuhkan inovasi di bidang layanan berbasis teknologi informasi kepada masyarakat serta perlu juga ditunjang dengan ketersediaan data yang valid dan otentik. Tersedianya data yang valid dan otentik, menjadi salah satu indikator utama dari kepuasan masyarakat terhadap pemerintah di era *new normal*. Selain itu, pelaksanaan *e-Government* harus mampu membentuk interaksi komunikasi antara elemen pemerintah pusat, daerah serta masyarakat melalui sistem elektronik berbasis informasi digital. Realitanya, pertukaran informasi melalui digital jauh lebih cepat dan efektif dilakukan daripada melakukan interaksi informasi melalui pelayanan tercetak. Selanjutnya setelah era *new normal* pelayanan melalui *online* masih dapat terus dilaksanakan sebagai wujud modernisasi pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat.

## Pendahuluan

Hingga awal September 2020 pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) di Indonesia masih mengkhawatirkan. Pasca-pengumuman kasus positif Covid-19 oleh pemerintah pada 2 Maret 2020, pemerintah terus meningkatkan upaya dan langkah-langkah untuk menekan penyebaran Covid-19. Mulai dari membatasi hubungan sosial (*social distancing*), membatasi hubungan kontak fisik (*physical distancing*) dengan mengimbau seluruh aparatur negara, pegawai BUMN dan pegawai swasta untuk melakukan pembatasan aktivitas di kantor dengan menganjurkan untuk bekerja dari rumah (*Work From Home/WFH*).

Menurut Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Menko PMK) Muhadjir Effendy dalam memerangi Covid-19 pemerintah menggunakan strategi 'trisula', yakni kesehatan, jaring pengaman sosial, dan survivabilitas ekonomi. Dalam hal ini bidang kesehatan merupakan fokus utama. Pemerintah melakukan pembiayaan terhadap pasien, penyediaan alat kesehatan baik alat pelindung diri dan masker, serta terus melakukan *tracking* dan tes terhadap pihak yang pernah berinteraksi dengan pasien Covid-19. Sementara itu dalam bidang jaring pengaman sosial, pada awal pemberlakuan *new normal* pemerintah memperketat Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan melakukan pelarangan mudik pada saat perayaan Idulfitri 2020 agar penyebaran Covid-19 tak meluas. Sedangkan untuk survivabilitas ekonomi, pemerintah mengusahakan agar roda perekonomian tidak sampai benar-benar lumpuh dan tetap bertahan di tengah badai Covid-19. Semua insentif ekonomi seperti diskon pajak bisnis serta pajak UMKM diberikan pemerintah pusat agar perekonomian bisa bertahan (kemenkopmk.go.id, 2020).

Kebijakan PSBB dan WFH tentunya berdampak pada pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat, karena berdasarkan hasil dari Survei Indeks Persepsi Maladministrasi (Inperma) yang dilaksanakan oleh Ombudsman RI pada tahun 2019 menunjukkan 70,3% responden masih nyaman untuk mengurus secara langsung dibandingkan dengan mekanisme daring atau memakai jasa perantara. Selain itu, terkait kenyamanan dalam mengakses informasi tentang standar layanan, sebanyak 51,6% responden memilih untuk bertanya langsung kepada petugas (Andi Anas Chaerul M; Ombudsman.go.id, diakses tanggal 3 Agustus 2020).

Saat diberlakukannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19 pada tanggal 31 Maret 2020, beberapa wilayah di Indonesia memberlakukan PSBB yang menyebabkan sekolah dan tempat kerja diliburkan, kegiatan ibadah bersama dan kegiatan-kegiatan di fasilitas publik dibatasi. Selanjutnya bila merujuk pada Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 pelaksanaan PSBB meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum, pembatasan kegiatan sosial dan budaya, pembatasan moda transportasi, dan pembatasan kegiatan lainnya khusus terkait aspek pertahanan dan keamanan.

Pembatasan aktivitas fisik dalam ruang publik juga mempengaruhi sistem kerja Aparatur Sipil Negara (ASN). ASN yang bertugas sebagai pelayan masyarakat menerapkan sistem kerja WFH berdasarkan Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja ASN dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah. Pengaturan tersebut kemudian diubah dengan Surat Edaran Menteri PAN-RB Nomor 54 Tahun 2020 yang memberlakukan WFH secara bergantian bagi para pegawai di lingkungan instansi pemerintah. Berlakunya WFH pada jam kerja ASN tentu mempengaruhi aksesibilitas pelayanan publik. Pelayanan secara konvensional yakni dengan bertatap muka secara langsung mulai dibatasi jumlahnya dan selebihnya dibantu oleh sistem secara *online* yang merupakan hasil penerapan dari *e-Government*. Meski demikian sistem kerja WFH dan *e-Government* para ASN menimbulkan rasa khawatir pada masyarakat, apakah pemerintah tetap memberikan pelayanan seperti saat keadaan sebelum pandemi.

Berdasarkan kondisi tersebut pemerintah menemui tantangan dalam melakukan tugasnya memberi layanan publik di masa pandemi dan menjaga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, terutama karena ASN yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah di dalam era *new normal* menjadi terbatas waktu dan sistem kerjanya. Tulisan ini akan mengkaji tentang bagaimana pengembangan model pelayanan elektronik dari sistem *e-Government* di era *new normal*.

## Menumbuhkan Inovasi Pelayanan Publik Berbasis Digital

Menurut Siti Zuhro, memasuki era *new normal* masyarakat dihadapkan pada pola hidup yang berubah. Salah satu dampak yang langsung bersinggung dengan masyarakat ialah karena kebijakan PSBB sempat menyebabkan pelayanan publik terhambat. Hal ini terjadi karena kecenderungan masyarakat yang terbiasa untuk mengakses layanan publik secara langsung. Oleh sebab itu, menurutnya masyarakat perlu didorong dan diedukasi untuk mengerti teknologi informasi agar dapat mengakses layanan publik secara *online*. Terutama bagi pemerintah daerah yang berhadapan langsung dengan rakyat dituntut untuk dapat mengambil kebijakan yang cepat dan tepat bagi masyarakat. Bahkan Siti Zuhro menilai bahwa pandemi Covid-19 ini harus dapat dijadikan peluang untuk memperbaiki kualitas pemerintahan secara keseluruhan ([politik.lipi.go.id](http://politik.lipi.go.id), 2020).

Pemerintah diharapkan menumbuhkan inovasi pelayanan publik berbasis digital, jelas, serta transparan. Kondisi inilah yang harus benar-benar dipahami oleh aparat pemerintahan dalam rangka menjalankan tugas pelayanan publik di era *new normal*. Inovasi bidang pelayanan publik diartikan sebagai cara baru atau ide kreatif teknologi pelayanan bisa juga memperbaharui teknologi pelayanan yang sudah ada atau menciptakan penyederhanaan, terobosan dalam hal prosedur, metode, pendekatan, maupun struktur organisasi dan manfaatnya mempunyai nilai tambah kualitas maupun kuantitas pelayanan. Inovasi tidak mengharuskan penemuan baru dalam pelayanan publik, tetapi merupakan pendekatan baru sifatnya kontekstual, tidak terbatas gagasan dan praktik, dapat juga berupa hasil perluasan maupun kualitas yang meningkat pada inovasi sebelumnya. (Muharam & Melawati, 2019: 42).

Dalam praktiknya inovasi tersebut harus disesuaikan dengan pembuatan aplikasi yang dapat mendukung kinerja pemerintah daerah dalam memberi pelayanan. Menurut Ketentuan Umum Perpres Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), disebutkan bahwa aplikasi SPBE adalah program komputer dan prosedur yang dirancang untuk melakukan tugas atau fungsi Layanan SPBE. Dalam pemerintahan daerah aplikasi akan terbagi menjadi aplikasi umum dan aplikasi khusus. Aplikasi umum adalah Aplikasi SPBE yang sama, standar, dan

digunakan oleh instansi pusat dan/atau pemerintah daerah. Sementara aplikasi khusus adalah aplikasi SPBE yang dibangun, dikembangkan, digunakan, dan dikelola oleh pemerintah daerah tertentu untuk memenuhi kebutuhan khusus yang bukan kebutuhan instansi pusat dan pemerintah daerah lain.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah harus mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat melalui jalur *online: pertama*, para pengguna jasa sektor publik secara langsung atau tidak langsung telah mengeluarkan uangnya untuk jasa yang diterima atau dibutuhkan sehingga wajar masyarakat menuntut kepuasan sebagai haknya. *Kedua*, aparat sebagai *public servant* telah menerima gaji dalam memberikan jasa pelayanan, dengan demikian dituntut kewajibannya untuk mencari cara-cara dalam memberikan kepuasan kepada pelanggan (Sahuri, 2009: 53).

Sebelum pandemi, implementasi pemerintahan elektronik (*e-Government*) sebenarnya sudah mulai dilakukan oleh pemerintah daerah namun masih belum optimal. Situs *website* pemerintah daerah cenderung sekadar situs yang berisi layanan informasi daerah saja. Kondisi ini sering terjadi karena pemerintahan daerah tidak memiliki sumber daya manusia (SDM) yang memadai untuk mengelola situs tersebut. Pegawai pemerintah yaitu ASN umumnya jarang menguasai bidang ini. Akhirnya unit kerja daerah yang ditugaskan dalam mengelola *e-Government* tersebut merekrut bantuan tenaga dari luar (*outsourcing*) karena SDM yang menguasai bidang teknologi informasi biasanya berada pada lingkungan bisnis dan industri.

Permasalahan ketersediaan SDM yang memiliki standar kompetensi teknologi informasi menjadi lebih sulit dibandingkan dengan masalah penyediaan teknologinya. Padahal, keberadaan bantuan tenaga SDM dari luar instansi tentu riskan bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah. SDM yang direkrut sementara waktu kurang memiliki kesadaran untuk melakukan pemeliharaan bagi keberlanjutan sistem. Selain itu, masalah lain yang umum terjadi ialah seringkali keberadaan undang-undang maupun peraturan pemerintah diterjemahkan berbeda oleh masing-masing pemerintahan daerah sehingga pada akhirnya terjemahan implementasi standar pelayanan *e-Government* belum tentu sesuai dengan yang diharapkan.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah pusat perlu membuat standarisasi dan sosialisasi yang jelas tentang bagaimana

penyelenggaraan situs pemerintah daerah yang riil dan ideal. Peningkatan jumlah dan kualitas SDM pegawai bagi pelaksanaan *e-Government* juga perlu mendapat perhatian. Perlu dibuat suatu model pengelolaan *e-Government*, yang memperhatikan keberadaan anggaran, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. Kepala daerah juga perlu memiliki kapasitas dalam memahami teknologi informasi sehingga ia mampu melakukan pembangunan *e-Government* daerahnya. Secara teknis pihak pemerintah daerah perlu melibatkan semua satuan kerja untuk membuat prioritas pemberian pelayanan kepada masyarakat melalui sistem *online*. Pemerintah daerah juga perlu memperhatikan akses dan jangkauan infrastruktur bagi semua lapisan masyarakat.

Saat ini pelayanan publik berbasis *e-Government* di Indonesia masih jauh tertinggal dari negara-negara maju yang telah berhasil menerapkan pelayanan publik terintegrasi satu pintu. Masalah ini terjadi akibat kerja sama, sinergisme dan koordinasi antarlembaga pemerintah masih sangat minim karena masih tingginya ego sektoral di antara instansi terkait. Pada era *new normal*, sinergitas dan koordinasi antar-lembaga sangat dibutuhkan. Pembatasan akses masyarakat kepada institusi pemerintah yang terbatas karena berbagai kendala tentu mempersulit masyarakat dalam mengakses pelayanan publik. Terlebih bila pelayanan secara konvensional tidak dialihkan kepada pelayanan berbasis elektronik secara terpadu. Hal tersebut akan merugikan masyarakat (Lumbanraja, 2020: 228).

Hal penting yang perlu diperlu diperhatikan dalam era *new normal* adalah penerapan protokol kesehatan untuk menjaga jarak antara individu dan menghindari terjadinya kerumunan masyarakat. Protokol kesehatan tersebut akan kontraproduktif bila diwarnai penumpukan antrian masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan dari pemerintah. Khususnya untuk jenis pelayanan langsung seperti pelayanan e-KTP yang memiliki tahap perekaman, dan pelayanan pembuatan SIM baru yang memiliki tahap ujian simulasi. Instansi penyelenggara pelayanan publik diharapkan mempunyai mekanisme pelayanan yang tepat dalam memberikan pelayanan namun tetap membatasi interaksi antar-individu agar risiko penularan dapat dicegah dan tidak menciptakan kerumunan masyarakat pengguna layanan. Contohnya seperti pelaksanaan praktik antrian *online* yang telah diterapkan di beberapa fasilitas kesehatan. Masyarakat cukup melakukan pendaftaran antrian secara *online*, selanjutnya petugas

akan menyampaikan perkiraan waktu jadwal pasien yang bersangkutan akan mendapatkan pelayanan. Pelayanan antrian *online* juga telah diterapkan dalam pelayanan Pembuatan Paspor melalui Aplikasi Pendaftaran Paspor *Online* (APAPO), atau Pelayanan Pembuatan SKCK yang dapat dilakukan melalui [skck.polri.go.id](http://skck.polri.go.id). ([ombudsman.go.id](http://ombudsman.go.id), 2020).

Selain menciptakan antrian *online*, penyelenggara pelayanan publik juga dapat melakukan kerjasama antara instansi penyelenggara untuk beberapa jenis pelayanan administrasi tertentu agar pemberian layanan *online* lebih efektif dan efisien. Misalnya pada pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, jika data kelahiran di fasilitas kesehatan sudah terintegrasi dengan dinas pencatatan sipil, maka dokumen yang diperlukan untuk permohonan dan verifikasi seperti kartu keluarga dan KTP yang merupakan produk pencatatan sipil dapat menyederhanakan tahapan proses pembuatan akta kelahiran. Hal ini juga akan berdampak positif terhadap kontinuitas pencatatan data kependudukan pada masa mendatang ([ombudsman.go.id](http://ombudsman.go.id), 2020).

Dengan demikian peran pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan di era pandemi tidak hanya membutuhkan inovasi di bidang layanan berbasis teknologi informasi kepada masyarakat, namun juga ditunjang dengan ketersediaan data yang valid dan otentik. Tersedianya data yang valid dan otentik, menjadi salah satu indikator utama dari kepuasan masyarakat terhadap pemerintah di era *new normal*. Kepastian informasi yang didasari kepastian data. Kemutakhiran dan ketersediaan data dan informasi juga akan menjadi kunci keberhasilan di era *new normal* ini. Data dan informasi (yang dapat disajikan) perlu secara *real time* tersedia dan lengkap sehingga publik dapat mengetahui kondisi daerahnya dan dapat turut berpartisipasi atau bahkan berkontribusi nyata dalam kerangka *co-production*.

Jika mengacu pada teori perubahan Kurt Lewin, era *new normal* telah menjembatani kondisi *unfreezing* dengan tatanan perubahan tata kelola birokrasi yang patut dimanfaatkan momentumnya untuk mencapai birokrasi baru atau tahap *freezing*. Kultur baru berupa digital melayani patut dilaksanakan dan dikembangkan di semua saluran birokrasi pemerintahan (Amarullah, detik.com, 2020). Oleh sebab itu, bila data yang disajikan pemerintah tersebut tidak akurat maka akan menimbulkan kecemburuan dan potensi konflik sosial. Contohnya dalam hal akurasi data jumlah kasus positif Covid-19. Pemerintah harus mampu untuk menyajikan data

secara valid dan aktual secara kontiniu untuk terus mendorong terciptanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya. Menurut Sekretaris Kementerian PANRB, Dwi Wahyu Atmaji, salah satu tantangan utama dalam menghadapi tatanan normal baru ini adalah ketersediaan fasilitas dalam penerapan SPBE yang mumpuni. Fasilitas dalam SPBE atau *e-Government* seperti *digital signature* dan aplikasi *e-office* akan menjadi tulang punggung dalam beradaptasi dengan situasi *new normal* ini (menpan.go.id, 2020).

## Pelaksanaan Pemerintahan melalui Elektronik

Salah satu upaya yang harus dioptimalkan oleh pemerintah di era *new normal* ialah untuk memberi pelayanan bagi kebutuhan umum masyarakat. Pemerintah harus mengupayakan pelayanan diarahkan pada pola menjalankan pemerintahan melalui elektronik. Jadi meskipun pelayanan bagi masyarakat dengan menggunakan media elektronik telah meningkat dalam beberapa tahun belakangan ini, dalam era *new normal* penggunaan elektronik justru menjadi sarana utama bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan berbagai kegiatan.

Terlaksananya pemerintahan melalui media elektronik, juga sering kali dijadikan indikator dari terwujudnya pemerintahan yang modern dan profesional. Menurut Deborah Agostino, *et al.*, pandemi Covid-19 membawa dampak bagi perkembangan transformasi digital dalam pemberian layanan publik di Italia. Tantangan-tantangan sosial yang muncul pasca-merebaknya pandemi Covid-19 menyebabkan institusi pemerintah melakukan akselerasi digital untuk melakukan layanan publik (Agostino, Arnaboldi, & Lema, 2020). Dalam ketentuan umum Perpres Nomor 95 Tahun 2018 tentang SPBE disebutkan bahwa SPBE adalah penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE. Dalam hal ini SPBE dikelola dengan kerangka kerja untuk memastikan terlaksananya pengaturan, pengarahannya, dan pengendalian dalam penerapan SPBE secara terpadu. Tujuannya untuk mencapai penerapan SPBE yang efektif, efisien, dan berkesinambungan, serta layanan SPBE yang berkualitas.

Dengan adanya regulasi tersebut maka upaya untuk mempercepat terwujudnya pemerintahan melalui media elektronik tidak hanya perlu

dilakukan oleh pemerintah pusat saja. Era *new normal* juga telah menuntut setiap pemerintah daerah agar lebih memberdayakan elektronik sebagai media untuk menjalankan pemerintahan dan memberi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah memerankan figur kunci dalam tata pemerintahan, berperan dan memiliki kapasitas untuk mengoordinasikan dan bekerjasama dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Pemerintah daerah mentransformasikan kekuasaan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat. Dengan kata lain, peningkatan kualitas peran yang dilakukan oleh pemerintah daerah diharapkan akan mampu mempercepat tercapainya *good governance* dalam aspek partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien, kepastian hukum, responsif, konsensus, setara dan inklusif (Sumaryadi, 2008:43)

Meskipun setiap kegiatan mengurangi interaksi fisik dan beralih ke media elektronik, namun diharapkan tetap mampu menciptakan *good governance* bagi kehidupan masyarakat. Kondisi ini karena tuntutan masyarakat pada akhirnya mengarahkan pemerintah daerah untuk menyediakan sistem pemerintahan yang efisien dan efektif yang di antaranya melalui sistem pemerintahan elektronik (*e-Government*). Istilah *e-Government* merujuk pada penggunaan teknologi informasi oleh organisasi pemerintahan agar organisasi tersebut menjadi lebih efektif dan transparan. Diharapkan melalui *e-Government* pelayanan terhadap masyarakat dapat lebih baik, efektivitas internal organisasi pemerintahan semakin meningkat dan akses masyarakat terhadap informasi dalam lingkungan pemerintahan semakin mudah (Kase, 2010). Oleh karena itu, kesiapan institusi pemerintahan untuk mulai menerapkan konsep *e-Government* bergantung pada 2 faktor utama, yaitu: apa kebutuhan yang menjadi prioritas utama masyarakat, dan bagaimana ketersediaan sumber daya pada perangkat pemerintah. Sedangkan, strategi yang dapat diterapkan pada penyelenggaraan *e-Government* di antaranya ialah penyediaan sumber informasi yang paling banyak dibutuhkan masyarakat dan penyediaan mekanisme akses melalui jaringan internet agar masyarakat memiliki kesempatan untuk mendapat informasi.

Menurut UNDP, *e-Government* adalah sebuah aplikasi dari teknologi informasi dan komunikasi yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintah menjanjikan efektivitas dan efisiensi dalam bidang

pemerintahan serta menjalin hubungan dengan masyarakat. Hal senada juga diungkapkan oleh *World Bank*, dimana *e-Government* lebih kepada penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk menciptakan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas pada pemerintah (Nugroho dalam Falih, 2010:91). Tujuan pengembangan *e-Government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut mencakup 2 (dua) aktivitas yang berkaitan yaitu pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronis serta pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat di seluruh wilayah negara.

Pengembangan *e-Government* di suatu lembaga pemerintah, dilandasi oleh 4 infrastruktur utama, meliputi: (a) Suprastruktur *e-Government* yang memuat antara lain kepemimpinan manajemen lembaga (*e-leadership*), SDM (*human resources*), dan peraturan di tingkat lembaga terkait dengan pengembangan *e-Government* (*regulation*); (b) Infrastruktur jaringan yang memuat antara lain protokol komunikasi, topologi, teknologi dan keamanan, yang lebih lanjut dapat dilihat pada panduan pembangunan infrastruktur portal pemerintah; (c) infrastruktur informasi yang memuat antara lain struktur data, format data, metoda berbagai data (*data sharing*), dan sistem pengamanannya yang lebih lanjut dapat dilihat pada panduan sistem manajemen dokumen elektronik; (d) Infrastruktur aplikasi yang memuat antara lain aplikasi layanan publik, aplikasi antar-muka (*interface*), dan aplikasi *back office* yang lebih lanjut dapat dilihat pada panduan standar mutu, jangkauan layanan dan pengembangan aplikasi.

Sementara itu bagi daerah, berbagai peraturan daerah yang mengatur masalah *e-Government*, setidaknya memuat beberapa pokok materi regulasi di antaranya yaitu (Novanda, 2019: 22):

1. Regulasi mengenai keterbukaan informasi publik, informasi dan transaksi elektronik, pemerintahan daerah, dan pelayanan publik serta berbagai regulasi turunannya yang menjadi acuan hukum dalam penyelenggaraan *e-Government* di pemerintah daerah.

2. Pemerintahan elektronik diarahkan kepada sistem pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah daerah.
3. Salah satu tujuan yang ingin dicapai dari pemerintahan elektronik adalah mengoptimalkan pelayanan publik berbasis elektronik dan mendorong tata kelola pemerintahan yang baik, bersih, transparan dan akuntabel berbasis kepada sistem pemerintahan elektronik.
4. Kebijakan *e-Government* di pemerintah daerah yang meliputi penerapan *e-Government* di semua unit kerja pemerintah daerah yang dikoordinasikan oleh salah satu unit kerja yang ditetapkan, sumber anggaran penyelenggaraan *e-Government*, berbagai infrastruktur yang dipergunakan, berbagai aplikasi yang digunakan untuk pelayanan publik dan sistem komunikasi di lingkungan internal pemerintah daerah, pengelolaan data dan informasi, serta sistem pengamanan data dan jaringan.
5. Sumber daya manusia pengelola sistem pemerintahan elektronik.
6. Koordinasi dengan instansi vertikal terkait dengan penggunaan dan perawatan aplikasi yang bisa diakses oleh masyarakat.
7. Pengawasan dan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan elektronik.
8. Inovasi pengembangan sistem pemerintahan elektronik.

Berangkat dari pokok materi tersebut beberapa pemerintah daerah kemudian menerbitkan aturan daerah terkait *e-Government*. Terbitnya dasar hukum ini sangat berarti bagi pemerintah daerah untuk bisa memastikan kegiatan pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan regulasi, jenis pekerjaannya, serta anggaran yang harus disediakan. Regulasi yang dimiliki oleh pemerintah daerah di antaranya yaitu Peraturan Walikota Denpasar Nomor 35 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Sistem Elektronik (*e-Government*) di Lingkungan Pemerintah Kota



Denpasar; Peraturan Bupati Mojokerto Nomor 48 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan *e-Government* di Kabupaten Mojokerto; dan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 29 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Komunikasi dan Informatika.

Pemerintahan di era *new normal*, memang dituntut untuk memutakhirkan teknologi yang semakin memudahkan masyarakat dan aparat pemerintah daerah dalam berinteraksi. Meskipun demikian dalam realitanya masih banyak masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan publik secara langsung atau tatap muka. Padahal di lain pihak, sering kali pemerintah daerah menemui kendala terkait aspek kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang bisa dimanfaatkan pada pelaksanaan pemerintahan daerah. Oleh karenanya, pemutakhiran teknologi yang dilakukan pemerintah daerah harus sejalan dengan tuntutan perubahan pola sistem pemerintahan sebagai dampak dari pandemi Covid-19.

Pemerintah dan aparat pemerintah harus peka terhadap kemampuan adaptasi terhadap teknologi. Seperti yang diungkapkan oleh Ndraha bahwa untuk melayani perubahan diperlukan sentuhan teknologi (Ndraha; 2003: 539). Sentuhan teknologi diharapkan mampu menjadi solusi untuk mencegah ketidakmerataan layanan pemerintah kepada masyarakat. Karena, pada realitanya sering kali pemerintah menemui tantangan dalam melakukan distribusi pelayanan yang adil dan merata bagi setiap masyarakat (Gatot, 2010:75). Untuk itu terutama bagi peran pemerintah dalam memberikan layanan pada masyarakat maka pemerintah daerah wajib untuk dimutakhirkan teknologinya terutama menghadapi era *new normal* ini. Aplikasi layanan yang dimiliki pemerintah daerah tidak bisa sekadar masuk untuk memenuhi kriteria kota pintar (*smart city*). Aplikasi layanan publik juga tidak dimaksudkan untuk berpihak dalam rangka meningkatkan citra politik rezim daerah yang berkuasa. Sebaliknya, pemutakhiran aplikasi layanan publik ini, justru menunjukkan keberpihakan pemerintah daerah terhadap kepentingan masyarakat dan keterbatasan kondisi dari aparat pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pemutakhiran aplikasi pemerintah tidak hanya memberikan pelayanan publik tetapi juga membangun hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Akhirnya, aplikasi layanan juga berfungsi sebagai alat demokrasi yang dilakukan secara

*online* dengan memberikan laporan dan informasi pemerintah yang kadang kala hal tersebut sulit untuk didapatkan dan juga bisa mengadakan debat secara *online*. Pengembangan aplikasi pada tataran makro sesungguhnya dimaksudkan sebagai salah satu upaya pembangunan masyarakat. Pembangunan masyarakat hakikatnya diarahkan pada perbaikan kondisi hidup masyarakat.

Contoh keberhasilan Kota Bandung dan Kota Surabaya dalam menggunakan dan mengembangkan aplikasi layanan publik, dapat dijadikan model di daerah yang lain, termasuk juga dalam melakukan adaptasi layanan publik di era *new normal*. Kedua aplikasi di kedua kota ini sudah terbukti berhasil memberikan kemudahan pelayanan publik. Aplikasi juga menjadi tempat bagi masyarakat untuk memperoleh data awal kepada masyarakat, ketika interaksi pelayanan publik atau perizinan akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Proses atau perkembangan atau hambatan pelayanan publik atau perizinan akan dengan mudah dilacak oleh masyarakat dan ditindaklanjuti dalam bentuk pengaduan kepada pemerintah daerah. Bahkan inovasi atas aplikasi yang telah ada, benar-benar terbukti mampu meningkatkan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan informasi yang dibutuhkannya. Selain untuk kepentingan masyarakat, aplikasi tersebut juga perlu digunakan untuk membangun relasi komunikasi organisasi di dalam unit kerja pemerintah daerah agar pelayanan publik di era *new normal* pun menjadi lebih efektif dan efisien.

## Penutup

Masa pandemi dan era *new normal* berimbas pada keharusan untuk menghasilkan pelayanan publik yang jauh lebih berkualitas. Keharusan ini beranjak dari keterbatasan waktu masyarakat untuk mendapatkan pelayanan karena harus tetap berada di rumah, serta keterbatasan aparat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pandemi Covid-19 juga telah mengajarkan banyak hal bagi birokrasi, terutama pada pemanfaatan teknologi informasi yang cukup masif di setiap urusan pemerintahannya. Pelayanan publik di era *new normal* memang telah membuat masyarakat sebagai pihak penerima layanan, semakin sensitif dan kritis untuk menilai kualitas pelayanan publik.

Oleh sebab itu, *e-Government* di era *new normal* dapat menjadi momentum untuk percepatan penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik

demikian memenuhi hak-hak masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam hal ini pemerintah juga perlu melakukan strategi sosialisasi *e-Government* kepada masyarakat agar masyarakat mengerti tentang manfaat dan kegunaan bentuk-bentuk layanan dalam *e-Government*. Pemerintah juga harus teliti dalam memilih prioritas jenis aplikasi *e-Government* yang harus didahulukan agar memberikan manfaat yang tepat sasaran secara signifikan kepada masyarakat di masa *new normal*.

Pelaksanaan *e-Government* juga harus mampu membentuk interaksi komunikasi antara elemen pemerintah pusat, daerah, serta masyarakat melalui sistem elektronik berbasis informasi digital. Realitanya pertukaran informasi digital jauh lebih cepat dan efektif ketimbang dilakukan melalui interaksi informasi melalui pelayanan tercetak. Selanjutnya agar intensitas informasi yang dilakukan melalui interaksi digital, pemerintah perlu memperlengkapi sistem *website* mereka dengan sistem pengamanan yang dapat menjaga validitas informasi yang disampaikan. Sistem ini akan memudahkan aparat pemerintah daerah mempublikasi keseluruhan aktivitas dan kebijakan pemerintah daerah melalui *website* pemerintah daerah sekaligus melakukan pelayanan publik secara langsung pada masyarakat. Bila sistem aplikasi berjalan baik, maka setelah era *new normal* pelayanan melalui *online* masih dapat terus dilaksanakan sebagai wujud modernisasi pelayanan dari pemerintah kepada masyarakat.

## Ucapan Terima Kasih

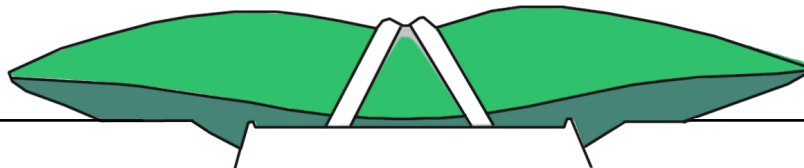
Penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Dr. Tri Widodo W. Utomo, S.H., M.A. atas ulasanya terhadap naskah ini.

## Pustaka Acuan

- Agostino, Deborah., Arnaboldi, Michela., & Lema, Melisa Diaz. (2012). *Public Money and Management*, pp 1-4 <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1764206>
- Andi Anas Chaerul M. (2020). "Pelayanan Publik di Era *New normal*," <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--pelayanan-publik-di-era-new-normal>, diakses tanggal 3 Agustus 2020.
- Himawan, Hidayatullah. (2012). Implementasi Dan Analisa Regulasi Pemerintah Daerah Dalam Mendukung Perkembangan E-Government. Seminar Nasional Informatika (SEMNASIF), Vol 1, No 4.
- Kase, J. (2010). Perencanaan Strategis Sistem Informasi (SI) Pada Pemerintah Kabupaten Timor Tengah Selatan. Tesis, Universitas Gadjah Mada.
- Kemendikopmk.go.id. (2020). "Keseriusan Pemerintah dan Ormas Tangani Covid-19", <https://www.kemendikopmk.go.id/keseriusan-pemerintah-dan-ormas-tangani-covid-19>, diakses 16 Agustus 2020.
- Kompas. (2020). "Kepercayaan Publik, Syarat Menuju Normal Baru," Kompas (e-newspaper) 31 Mei 2020)
- Lipi.go.id. (2020). Sinergi Pemerintah dalam Masa New Normal Covid-19, <http://www.politik.lipi.go.id/kegiatan/1406-sinergi-pemerintah-dalam-masa-new-normal-covid-19>, diakses 16 Agustus 2020.
- Lumbanraja, Anggita Doramia. (2020). "Urgensi Transformasi Pelayanan Publik melalui E-Government Pada New Normal dan Reformasi Regulasi Birokrasi", *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 3 Issue 2, June 2020 220-231.
- Maya Septiani, (2020). "E-Government sebagai strategi dalam Meminimalisasi Penyebaran Covid-19 dan Efektifitas Pelayanan Publik", <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--e-government-sebagai-strategi-dalam-meminimalisasi-penyebaran-covid-19-dan-efektivitas-pelayanan-publik>, diakses tanggal 8 September 2020.
- MediaIndonesia.com. (2020). "Strategi Pelayanan Publik Menyambut New normal", <https://mediaindonesia.com/read/detail/321999-strategi-pelayanan-publik-menyambut-new-normal>, dipublikasi 5 Juni 2020, diakses tanggal 5 Agustus 2020.
- Menpan.go.id. (2020). "Kementerian PAN-RB Siap Akselerasi Reformasi Birokrasi Dalam Tatanan Normal Baru", <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/kementerian-panrb-siapkan-akselerasi-reformasi-birokrasi-dalam-tatanan-normal-baru>, diakses 16 Agustus 2020.
- Muharam, Riki Satia dan Fitri Melawati. (2019). Inovasi Pelayanan Publik Dalam Menghadapi Era Revolusi Industri 4.0 Di Kota Bandung, *DECISION: Jurnal Administrasi Publik STIA Cimahi*, Volume 1 Nomor 1 Maret 2019.
- Ndraha, Taliziduhu. (2003). *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- Novada, Vyra. (2019). Upaya Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi dalam Memberikan Informasi Publik Berbasis Elektronik di

- Kota Bandung. Skripsi, Universitas Katholik Parahyangan.
- Pramuka, Gatot. (2010). *E-Government dan Reformasi Layanan Publik*, dalam Falih Suaedi (ed), *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan E-Governance*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Rasyid. (2000). *Makna Pemerintahan*, Jakarta: Yarsif Watampone.
- Rustan Amarullah, (2020) "*Birokrasi Baru untuk "New normal"*", <https://news.detik.com/kolom/d-5046303/birokrasi-baru-untuk-new-normal>, dipublikasikan tanggal 9-Juni 2020, diakses tanggal 1-Agustus 2020.
- Sholeh, Chabib dan Suropto. (2011), *Menilai Kinerja Pemerintahan Daerah*, Bandung: Penerbit Fokus-media.
- Suaedi, Falih, (ed). (2010). *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan E-Governance*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sumaryadi, I Nyoman. (2008). *Analisis Empirik Praktis dan Realitis tentang Percepatan Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Berdasarkan Sendi Kepemimpinan Adat Tradisional dan Nasional Indonesia*, Jurnal Pamong Praja Edisi 11-2008, Forum Komunikasi Alumni Ilmu Pemerintahan.
- Utomo, Tri Widodo Wahyu. (2020). Webinar "*Berdamai dengan Covid-19? Agenda Kebijakan dan Pelayanan Publik di Era New normal*," diselenggarakan Institute of Governance and Public Affairs (IGPA), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada melalui video conference, 16 Juni-2020.

halaman ini sengaja dikosongkan



# Perlunya Multilateralisme dalam Mengatasi Pandemi Covid-19

Poltak Partogi Nainggolan

Peneliti Utama

Masalah-masalah Internasional dan Domestik

partogi.nainggolan@dpr.go.id

## Keywords

multilateralisme, pandemi, Covid-19, ancaman keamanan, non-tradisional, hubungan internasional

## Abstract

*The unstoppable and fast outbreak of Corona virus (Covid-19) pandemic brings about question on the affectivity of the country leaders in introducing policies to handle it. In fact, current dominant approach to international relations, namely unilateralism and bilateralism, can no longer demonstrate its success in addressing world problems, particularly the pandemic contamination. Meanwhile, multilateralism, which is previously not chosen as an option and therefore continues to decline is now discussed its potential and effectiveness by world leaders to help cope with new international relations problems, moreover the dangerous spread of the Covid-19 pandemic. This essay reveals and explains the importance use of the multilateralism approach in finding solution to global problems, including the non-traditional threats coming from the outbreak and contamination of the pandemic. Data was collected from library studies by using various digital sources. Its analysis adopts a qualitative method by making comparative study from different states and regions. Its findings disclose that the ways to stop the (new) outbreak of the pandemic can be done by adopting a multilateral approach as an alternative, therefore, world leaders can be successful in handling it.*

## Daftar Isi

Pendahuluan.....	136
Multilateralisme dalam Hubungan Internasional.....	136
Melemahnya Multilateralisme dan Merebaknya Pandemi ..	137
Pentingnya Penguatan Multilateralisme dalam Memerangi Pandemi .....	138
Penutup .....	142
Ucapan Terima Kasih.....	142
Pustaka Acuan .....	142

## Kata Kunci

multilateralisme, pandemi, Covid-19, ancaman keamanan, non-tradisional, hubungan internasional

## Abstrak

Menyebarnya wabah penyakit Covid-19 ke seluruh dunia secara cepat dan tidak mampu dicegah, telah menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas para pemimpin dalam mengimplementasikan kebijakan nasional untuk mengatasinya. Pendekatan yang selama ini mereka andalkan dalam menjalankan hubungan internasional, yaitu unilateralisme dan bilateralisme, secara realistis dinilai tidak mampu lagi dan dapat diandalkan untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi dunia, termasuk pandemi. Sementara, pendekatan multilateralisme yang sebelumnya tidak menjadi pilihan dan surut dari perhatian kini dilirik dan dibicarakan kembali potensinya yang efektif dalam mengatasi permasalahan global yang dihadapi umat manusia, dalam hal ini, merebaknya pandemi yang berasal dari virus Covid-19. Esai ini mengkaji pentingnya penggunaan kembali pendekatan multilateralisme dalam memecahkan masalah hubungan internasional, khususnya ancaman keamanan yang bersifat non-tradisional yang berasal dari penyebaran dan kontaminasi pandemi tersebut. Data dikumpulkan dari studi kepustakaan dengan pemanfaatan sumber referensi daring yang beragam. Analisis dilakukan secara kualitatif, dengan perbandingan kasus di berbagai negara dan kawasan. Temuan memperlihatkan upaya mengatasi penyebaran pandemi Covid-19 dapat dilakukan oleh para pemimpin dunia dengan solusi alternatif multilateralisme sehingga dunia dapat lebih sukses dalam mengatasinya.

## Pendahuluan

Sejak muncul dan merebak di akhir Desember dan awal Januari 2020 di Kota Wuhan, Provinsi Hubei, China, wabah penyakit (pandemi) Covid-19 sampai kini masih belum dapat dihentikan penyebarannya. Dari semula hanya merebak di satu kota China, kini Covid-19 berkembang mewabah dan menyerang penduduk di banyak kota di 216 negara. Vaksin masih terus dikembangkan dan diuji, namun belum dapat efektif untuk mengeliminasi pandemi itu. Ketika kasus pandemi mulai dapat diatasi dan memperlihatkan kecenderungan menurun, dan bahkan ada yang sudah menunjukkan tidak adanya kasus-kasus kontaminasi baru di beberapa negara seperti di China, Korea Selatan, Vietnam, Israel, Australia, dan New Zealand, setelah penerapan *lockdown* (karantina wilayah) yang ketat di berbagai negara, kebijakan ini dilonggarkan. Tetapi, perkembangan yang kembali buruk kemudian, dengan munculnya kasus-kasus penularan dan infeksi baru, kebijakan karantina wilayah diterapkan kembali.

Munculnya gelombang kedua kontaminasi pandemi Covid-19 memunculkan pertanyaan terhadap penanganan pandemi ini di masa sebelumnya (gelombang pertama), terutama terkait dengan pertanyaan sejauh mana efektivitasnya dalam memerangi wabah itu. Dalam waktu bersamaan, dengan munculnya kembali kontaminasi pandemi Covid-19 di periode baru setelah enam bulan berselang, muncul keraguan terhadap solusi yang telah dilakukan setiap negara yang mengalami, baik yang telah dilakukan secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Sebagai konsekuensinya, upaya kerja sama internasional yang sebelumnya tidak menjadi prioritas dan fokus, mendapat perhatian. Pendekatan multilateralisme dalam studi hubungan internasional yang membutuhkan langkah-langkah diplomasi internasional pun tidak dapat diabaikan.

Tulisan ini membahas bagaimana kerja sama antar-negara dilakukan untuk mencegah dan memerangi bersama merebaknya wabah penyakit (pandemi) yang bersumber dari sindrom pernapasan akut dan berat, yang disebabkan oleh virus corona 2 (SARS CoV-2), yang disebut juga sebagai Covid-19. Permasalahan utama dalam tulisan ini adalah, bagaimana sejauh ini pendekatan multilateralisme telah dilakukan oleh berbagai negara, oleh aktor negara maupun non-negara, apakah itu pemerintah ataupun kalangan swasta (pebisnis). Di sini dikaji bagaimana pendekatan multilateralisme dalam studi hubungan

internasional perlu diaplikasikan secara lebih serius dan ditingkatkan untuk merespons merebaknya wabah penyakit (pandemi) Covid-19 yang sedang terjadi di seluruh dunia dewasa ini, dan apa urgensinya untuk diadopsi. Kajian selanjutnya membahas multilateralisme macam apa yang dibutuhkan dunia dewasa ini untuk memecahkan berbagai masalah hubungan internasional, termasuk ancaman keamanan non-tradisional. Pengumpulan data dilakukan dari berbagai sumber informasi yang berasal dari buku, jurnal, majalah dan surat kabar, yang mengandalkan sumber daring (*online*). Secara menyeluruh, tulisan ini menggunakan metodologi sumber digital (*digital method*), dengan memanfaatkan televisi dan gawai (*gadgets*). Adapun analisis data dilakukan secara kualitatif, dengan melakukan analisis isi atas info yang diperoleh.

## Multilateralisme dalam Hubungan Internasional

Terminologi multilateralisme kembali mengemuka dalam hubungan internasional dengan maraknya *proxy war* dan sulitnya upaya mengatasi konflik-konflik di awal milenium baru di berbagai belahan dunia. Berakhirnya Perang Dingin yang tidak menciptakan dunia dengan situasi keamanan yang lebih baik, menyadarkan kembali para pemimpin terhadap pentingnya kembali multilateralisme sebagai solusi alternatif melalui penciptaan diplomasi yang lebih dominan dan efektif. Situasi ini mengingatkan kita pada situasi dunia dengan anarki internasional yang tidak dapat diatasi setelah berakhirnya Perang Dunia I, yang mendorong dunia ke arah terciptanya eskalasi ketegangan baru antara negara-negara eks-pelaku perang menuju perang dunia baru, yaitu Perang Dunia II, dengan tidak efektifnya kinerja dan pengaruh Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dalam mengatasi ketegangan dan konflik global yang muncul.

Kekuatan dunia yang terpolarisasi, dengan munculnya beberapa kekuatan baru mendukung penguatan multilateralisme. Sebab, dunia kini tidak lagi ditentukan nasib, perkembangan dan masa depannya oleh dua kekuatan yang bersaing keras di segala bidang, terutama teknologi, ekonomi dan politik. Menguatnya kedaulatan nasional, difusi dan menyebarnya kekuatan, dan permasalahan dunia yang semakin kompleks dan sulit diatasi, membuat multilateralisme kian dibutuhkan. Namun, munculnya kebutuhan ini tidak menutupi terdapat pula keterbatasan dan masalah untuk menggunakan dan mengandalkan pendekatan ini.

Pendekatan multilateralisme ini secara umum dimaknakan sebagai interaksi diplomasi yang terkoordinasi dari tiga atau lebih aktor negara dan dewasa ini, supaya realistis, perlu ditambah lagi aktor non-negara, dalam politik internasional (Hanns Maull, SWP, 2020). Penggunaan terminologi ini membedakannya kontras dengan pendekatan unilateral dan bilateral, yang masing-masing hanya mengandalkan solusi berbagai permasalahan dunia oleh satu dan dua negara saja. Penekanan pendekatan ini juga pada bagaimana solusi kebijakan dihasilkan, dan bukan apa kebijakannya, serta mengenai cara atau perilaku dalam menghasilkan kebijakan atau solusi daripada substansi dan tujuan politik internasional, seperti dalam dua pendekatan yang telah dikenal sebelumnya. Karena itu, secara singkat, ia diartikan sebagai sebuah pendekatan diplomatik untuk mencapai tujuan-tujuan tidak spesifik tertentu.

Jerman, sebagai negara yang mengklaim pengusung pendekatan multilateralisme secara aksiomatik, menerapkan pendekatan multilateralisme dengan interpretasi yang lebih mendalam, tidak sekadar harfiah. Di sini, multilateralisme dikombinasikan dengan interaksi-interaksi diplomatik yang terkoordinasi dari lebih dua aktor dengan aksi di dalam kerangka kerja organisasi-organisasi internasional. Selanjutnya, pendekatan ini selalu mengorientasikan upayanya pada prinsip-prinsip dan norma-norma yang dijalankan sesuai dengan aturan-aturan dan regulasi-regulasi yang dibuat oleh organisasi-organisasi internasional tersebut, misalnya Piagam PBB. Dengan kata lain, 'multilateralisme Jerman' ini tidak hanya memiliki makna sebagai pendekatan diplomatik yang spesifik, tetapi juga pada komitmen terhadap prinsip-prinsip tertentu, tujuan-tujuan substantif, dan metode kebijakan luar negeri, dan seperangkat nilai yang mendasarinya (Maull, 2020, *ibid.*).

Jadi, multilateralisme adalah implementasi kebijakan luar negeri dalam kerangka kerja normatif dari sebuah sistem gagasan mengenai bagaimana praktik diplomasi harus dijalankan dengan banyak pihak (negara), dan dengan cara bagaimana ia harus dicapai. Seringkali dalam realitasnya, pendekatan ini dikaitkan dengan tata dunia liberal Barat di tahun 1945 dalam versi baru di tahun 1990. Sebagai tambahan, pemahaman multilateralisme yang lebih berkembang merujuk pada kebijakan-kebijakan luar negeri dan keamanan yang diupayakan untuk mewujudkan, menjaga dan mengembangkan lebih jauh tata dunia

yang berdasarkan norma lewat langkah-langkah spesifik dari diplomasi internasional. Tata dunia liberal yang ditandai dengan disintegrasi dewasa ini dan juga yang ditandai dengan eksistensi ideologi yang beragam sebagai konsekuensinya menjadi basis dan target praktik pendekatan multilateralisme (Maull, 2020, *ibid.*).

## **Melemahnya Multilateralisme dan Merebaknya Pandemi**

PBB, WHO secara spesifik, sebagai institusi subordinasinya, dinilai tidak cakap kapasitasnya dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga dunia yang bertugas dan bertanggung jawab dalam mengatasi masalah kesehatan dunia. Muncul dan merebaknya pandemi Covid-19 yang dahsyat dan masih sulit diatasi sampai pertengahan tahun 2020 ini, dengan belum dapat ditemukannya vaksin dan obat, menandai semakin lemahnya kinerja PBB akibat melemahnya multilateralisme yang seharusnya bagian dari modus dan karakter kerja badan dunia ini. Sementara dunia terus menghadapi kesulitan dalam mendorong kerja sama di tingkat kawasan dan global, sesuai dengan masalah pandemi yang dihadapi dalam menghasilkan obat dan vaksin untuk membasmi pandemi Covid-19. Padahal PBB setelah tujuh dasawarsa lebih berdiri seharusnya sudah dapat menjadi lebih kuat, menggantikan posisi dan peran PBB yang harus berakhir, karena gagal menjalankan misinya memenuhi harapan masyarakat dunia akan dapat terwujudnya situasi dunia yang adil dan aman pasca-Perang Dunia I.

Organisasi dan komunitas regional juga lemah kontribusinya dalam mencegah dan merespons merebaknya pandemi Covid-19. Padahal, sejak kepemimpinan Boutros-Bhoutros Ghali, mereka diharapkan dapat membantu keterbatasan PBB dalam mengatasi berbagai ancaman dan masalah keamanan dunia, termasuk yang datang dari penyebaran wabah penyakit di era milenium baru ini. Munculnya Eropa sebagai episentrum baru, setelah China, memperlihatkan pula secara realistis meluasnya kontaminasi pandemi Covid-19 adalah akibat lemahnya multilateralisme. Uni Eropa (UE) selama ini secara kontraproduktif dan tidak diharapkan telah menciptakan sistem tata kelola organisasi dan komunitas kawasan yang sangat birokratis. Dengan kata lain, langkahnya dalam mengorganisasi kerja bersama dalam mencegah dan memerangi pandemi begitu lemah karena menyurutnya semangat pengorbanan bersama, dan sebaliknya, menguatnya

egoisme kepemimpinan dan kepentingan nasional. Di samping itu, terdapat perbedaan kultur disiplin nasional dan kebebasan yang sulit dikontrol. Hal ini tampak dalam kasus penanganan Covid-19 yang berlainan antara Jerman *vis a vis* Perancis, Italia, dan Spanyol.

Lebih buruk lagi dibandingkan dengan di Eropa, pendekatan multilateralisme di kawasan Asia Tenggara melalui ASEAN untuk merespons masalah hubungan internasional dan ancaman keamanan regional tidak berjalan. Hal ini disebabkan absennya sentralisme kepemimpinan ASEAN. Negara anggota yang semula berminat dan menaruh harapan dengan opsi pendekatan ini, seperti Filipina, Malaysia dan Vietnam, menjadi pesimis sehingga sejak dini telah memperkirakan pendekatan multilateralisme yang harus melampaui batas-batas kedaulatan nasional (supra nasional) percuma saja, karena akan segera kandas akibat keengganan dan ketidakseriusan para anggota ASEAN dalam menjalankannya. Prinsip kedaulatan nasional dan non-intervensi masih melekat begitu kuat dan belum dapat ditinggalkan begitu saja untuk mendorong regionalisme melalui peningkatan pendekatan multilateralisme. Mereka belajar dari pengalaman empirik selama ini dengan gagalnya mengatasi konflik Laut China Selatan bersama-sama.

Sementara itu, mundurnya negara besar, seperti AS, dari tanggung jawab internasional mereka, berimplikasi buruk pada prospek multilateralisme sebagai pendekatan alternatif yang efektif untuk mengatasi banyak persoalan yang mengancam masa depan dunia. Berkembangnya egoisme politik pemimpin yang terlalu mengutamakan kepentingan domestik atau nasional dalam hubungan internasional, berkontribusi pada tergerusnya pendekatan multilateralisme. Maraknya politik populisme, dan berkurangnya kehadiran pemimpin berwawasan universal yang tetap menilai penting penghormatan pada dan perjuangan dalam mewujudkan humanisme internasional, turut menyumbang merosotnya peran multilateralisme dalam praktik hubungan internasional. Jika ini diikuti oleh negara besar lainnya, akan membawa konsekuensi semakin melemah dengan sendirinya kerja sama antarbangsa atau pendekatan multilateralisme dalam menyelesaikan berbagai masalah dunia.

## **Pentingnya Penguatan Multilateralisme dalam Memerangi Pandemi**

### **I. Urgensi Multilateralisme**

Gagasan *New Normal* yang diluncurkan WHO ditengarai dibuat dengan peran dominan negara-negara Eropa yang kuat kedudukan dan pengaruhnya di WHO dewasa ini. Ini demi mengurangi implikasi negatif hebat pandemi Covid-19 terhadap ekonomi global, yang jauh-jauh telah dikhawatirkan akan menghasilkan dampak resesi ekonomi lebih buruk daripada resesi ekonomi dunia pada awal dasawarsa 1930. Adapun Pemerintah Indonesia yang cepat mengadopsi solusi ini, melihat kepentingannya yang relevan, untuk segera membangkitkan kembali roda ekonomi nasional. Pemerintahan Jokowi tidak siap menghadapi keterpurukan kondisi ekonomi domestik lebih berat lagi, akibat utang luar negeri yang meningkat drastis untuk memberi stimulus kepada dunia usaha dan masyarakat, selain menghadapi peningkatan ancaman pengangguran secara drastis akibat keputusan memberlakukan PSBB yang terpaksa harus dilakukan beberapa minggu sebelumnya.

*New Normal*, dengan kata lain bukan dihasilkan dari mekanisme dan proses multilateralisme yang sehat, dengan langkah-langkah diplomatik yang melibatkan banyak negara secara aktif, terutama mereka yang menghadapi dampak dan ancaman kontaminasi pandemi Covid-19 lebih buruk lagi. Solusi kebijakan *New Normal* tampaknya dihasilkan secara instan didorong adanya kebutuhan pragmatis di bidang ekonomi yang mempertemukan kepentingan berbagai negara, terutama negara-negara besar, dengan beban ekonomi yang besar pula. Dunia sendiri secara jelas melihat tidak ada upaya diplomatik yang intens di antara negara dewasa ini untuk mencegah secara lebih keras lagi penyebaran dan mengatasi bersama serangan wabah virus corona ini.

Pernyataan untuk segera sepakat mengadopsi kebijakan *New Normal* seperti dihasilkan dan disepakati begitu saja, karena manfaat pragmatis, yang ingin segera dapat dinikmati negara-negara yang dihantam wabah, khususnya negara-negara maju dan mereka yang meningkat signifikan kontribusi produk domestik bruto (PDB)-nya bagi dunia. Kebijakan pragmatis ini cepat dihasilkan untuk segera dapat dijalankan bersama sebagai solusi sementara selagi obat dan vaksin anti-Covid-19 belum dapat ditemukan dan diproduksi secara luas untuk menghentikan kontaminasi wabah penyakit ini dan kerugian lebih



besar yang diderita pemerintah dan masyarakat dunia, terutama mereka yang tidak siap meresponsnya hingga saat ini. Tidak hanya Jerman, Perancis, Italia, dan Spanyol, tetapi juga China, dan bahkan seteru hebatnya, AS, tidak keberatan menerapkan kebijakan *New Normal* ini, walaupun ketika mulai muncul serangan gelombang kedua wabah Covid-19, mereka kembali secara parsial, misalnya untuk beberapa lokasi di ibukota Beijing, melakukan tindakan *lockdown*.

Selain keputusan *lockdown*, langkah untuk melanjutkan penelitian menemukan obat dan vaksin yang tetap dilakukan secara sendiri-sendiri oleh negara-negara besar yang selama ini telah dikenal sudah sangat maju dengan prestasi riset kedokterannya, menunjukkan bahwa multilateralisme melalui WHO tidak berjalan lebih baik. Padahal, ironisnya, mereka telah menyadari begitu buruk dan lemahnya kinerja WHO, buah atau capaian kerja multilateralisme mereka dewasa ini. Sehingga, logis saja, pandemi Covid-19 telah merebak dengan cepat ke seantero dunia, sampai ke-216 negara, dan terus meminta korban, tanpa bisa dihentikan, sejak ia merebak di Kota Wuhan pada Desember 2019 lalu. Indonesia juga tidak mau ketinggalan dalam lomba menemukan solusi unilateral, dengan uji cobanya yang *trial and error* dan tidak terkoordinasi, yang sulit dikatakan inovatif, karena belum masuk tahap uji klinis yang maju dan diakui dunia, apalagi sudah bisa diterapkan untuk mencegah dan mengobati penyakit bagi pasien yang telah terkontaminasi atau terinfeksi (*Unair News*, 2020).

## II. Multilateralisme yang Dibutuhkan

Selanjutnya perlu dibahas, multilateralisme bagaimana yang dibutuhkan oleh dunia dalam hubungan internasional untuk bisa efektif mengatasi permasalahan dunia dewasa ini, khususnya merebaknya pandemi Covid-19? Tentu saja, terkait upaya merespons merebaknya pandemi Covid-19, pendekatan multilateralisme melalui PBB dan UE untuk peningkatan dan penyediaan anggaran kesehatan dunia yang lebih memadai, perlu diperbaiki. Terkait lemahnya pendekatan multilateralisme, secara khusus, Dirjen WHO, Tedros Adhanom Ghebreyesus, dalam konferensi via video *World Government Summit* pada 22 Juni 2020 di Dubai telah mengingatkan bahwa ancaman terbesar yang dihadapi dunia tidak hanya datang dari virus Covid-19 itu sendiri, namun juga dari kurangnya solidaritas dan kepemimpinan global. Ia mengemukakan dengan tegas, "Kita tidak

bisa mengalahkan pandemi dengan kondisi dunia yang terpecah-belah" (*Republika*, 23 Juni 2020: 4). Sebagai konsekuensinya, negara-negara, terutama negara besar dan maju, harus bersedia menanggung beban finansial lebih besar untuk mendorong dan mendukung riset lebih banyak dan maju lagi bagi penemuan obat dan vaksin untuk mencegah dan mengeliminasi merebaknya kontaminasi berbagai pandemi, yang mengancam keamanan dan keselamatan masyarakat dunia dewasa ini di masa depan.

Jadi, tidaklah keliru dikatakan, dunia masih menghadapi rawan ancaman yang datang dari isu keamanan non-tradisional berupa merebaknya pandemi di abad ke-21, atau milenium baru dalam rentang waktu lebih lama lagi, jika multilateralisme terus dibiarkan melemah, tanpa upaya memperbaiki dengan menguatkannya (Mesfin, 2020). Sebaliknya, menjadi logis, pemerintah China segera mengambil alih peran AS selama ini, dengan bersedia menaikkan kontribusi finansialnya setiap tahun bagi WHO, khususnya untuk memerangi penyebaran pandemi Covid-19 (Ramadhan, 2020: 4). Dengan demikian, Pemerintah AS menanggung risiko kerugian sendiri dengan kian surut perannya dan terkucil dalam hubungan internasional, karena tidak memperbaiki sistem dan kondisi multilateralisme yang ada.

Sementara, mengambil solusi atau jalan keluar masing-masing dengan memutuskan pelonggaran *lockdown* dan pembukaan pintu-pintu perbatasan secara sepihak juga masih memperlihatkan belum didorongnya pendekatan multilateralisme dalam mengambil keputusan dan menerapkan kebijakan baru. Apa yang telah ditunjukkan sejak 15 Juni 2020 dengan keputusan masing-masing negara, seperti Jerman, Perancis, Belgia, Austria, Spanyol, Portugal dan Yunani dalam jajaran UE, untuk membuka kembali akses perbatasan adalah contohnya. Jerman telah memutuskan membuka perbatasan untuk anggota UE, kecuali untuk Finlandia, Norwegia dan Swedia. Sedangkan Italia dan Polandia akan membuka perbatasannya secara terbatas menyusul sesudah itu, walaupun pada bulan Juni 2020 juga. Spanyol sendiri baru mau membuka pintu perbatasannya dengan selisih seminggu setelahnya, mulai 21 Juni 2020, terutama untuk turis Jerman, yang mau berwisata ke Majorca, di selatan negara itu, dan juga turis Inggris (*Media Indonesia*, 23 Juni 2020: 13). Kebijakan tersebut tidak berlaku untuk Portugal sehingga keputusannya bukan saja tampak parsial dan sangat unilateral, tetapi juga diskriminatif untuk sesama anggota UE, yang

merupakan bagian dari komunitas regional (Uni) Eropa. Sementara itu, secara terpisah, Portugal lebih terlambat lagi, karena baru membuka pintu perbatasan negaranya mulai 1 Juli 2020.

Adapun Inggris, yang tidak lagi anggota UE, usai memutuskan keluar lewat referendum Brexit, masih menutup bandarannya dan mengenakan kebijakan *lockdown*. Kebijakan Inggris ini mengharuskan setiap pendatang dikarantina minimal 14 hari, sebelum diizinkan pihak imigrasi masuk ke wilayahnya sehingga maskapai penerbangan asing yang dirugikan melakukan langkah gugatan hukum dan permintaan ganti kerugian. Adapun Yunani, yang sudah lebih awal memutuskan membuka kembali kawasan wisata negerinya bagi pengunjung asing (turis mancanegara), telah membuka akses lebih lebar pasca-*lockdown*, dengan membuka dua bandara internasionalnya, di ibukota Athena dan Kota Thesaloniki. Karena itulah kebijakan pelonggaran dan penghentian *lockdown* dan pembukaan kembali bandara dan pelabuhan dalam masa *New Normal*, membutuhkan perbaikan kerja sama multilateral, agar penyebaran wabah akibat meningkatnya kembali lalu-lintas manusia lintas-negara, tidak terulang.

Kemudian, mengantisipasi munculnya kontaminasi pandemi Covid-19 gelombang kedua, UE secara cepat menyepakati untuk mempersiapkan 'pasukan medis' setelah beberapa pemerintah nasional sepakat untuk melonggarkan kebijakan karantina wilayah atau *lockdown*. 'Pasukan medis' dalam kerangka kerja multilateral ini terdiri dari orang-orang profesional yang bekerja di bawah payung *Intensive Care Medicine* (ESICM), badan yang menyatukan tenaga medis seluruh dunia (*Republika*, 23 Juni 2020: 4, *loc.cit*). UE tidak mau lagi kewalahan dan dituding lalai menghadapi pandemi seperti di bulan Maret dan April 2020 sehingga beberapa rumah sakit di Eropa telah melakukan pelatihan ulang para ahli bedah, jantung, ahli penyakit dalam serta para perawat yang berasal dari unit lain. Berbeda dengan sebelumnya, mereka telah dilatih untuk bekerja di unit lain kapanpun jika diperlukan.

Bersamaan dengan munculnya solusi multilateralisme yang tidak ideal tersebut, tampaknya masih ada harapan untuk mendorong perbaikan multilateralisme dalam hubungan internasional dewasa ini. Perkembangan yang mengungkapkan bahwa telah tercapai kesepakatan antara Jerman, Perancis, Belanda dan Italia, empat negara anggota UE utama, yang telah tercapai pada 13 Juni 2020, yang

mengungkapkan bahwa mereka akan mengalokasikan dana untuk penyediaan vaksin sebanyak 400 juta dus (*Al-Jazeera*, June 14, 2020), patut dipuji dan disambut baik masyarakat dunia. Keputusan dan langkah yang berhasil disepakati dan diambil ini adalah salah satu bentuk solusi multilateralisme yang bersifat realistis, langsung dan konstruktif untuk mencegah lebih luas dan menghentikan kontaminasi global pandemi Covid-19.

Di tengah keterbatasan keputusan yang mereka hadapi, terutama dari pemerintahan nasional masing-masing, UE terus berupaya melanjutkan pendekatan multilateralisme dalam memerangi pandemi Covid-19 di wilayahnya. Pada 19 Juni 2020, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) yang dilakukan melalui *teleconference* atau *video summit* digelar UE. Mereka juga membahas upaya menyiapkan dana pemulihan ekonomi pasca-pandemi. Sayangnya, konferensi secara daring ini masih belum siap dan membutuhkan waktu untuk bisa menyepakati dana pemulihan bersama dengan nilai total sebesar 750 miliar Euro, dengan kontribusi Italia 82,6 miliar Euro, Spanyol 77,6 miliar Euro dan negara UE lainnya, dengan jumlah masing-masing yang bervariasi. KTT daring ini masih membutuhkan pertemuan lanjutan, yang direncanakan dilakukan di bulan Juli 2020 (*France 24*, 20 Juni 2020). Sebagai bagian dari rencana itu pula, pada 23 Juni 2020, Presiden Macron dari Perancis menemui mitra UE-nya, yaitu PM Rutte, untuk membahas lebih lanjut soal dana pemulihan. Sementara, WHO dan koalisi anti-pandeminya masih membutuhkan dana sebesar 31 miliar dolar AS dalam 12 bulan ke depan untuk bisa memerangi Covid-19 (*Al-Jazeera*, June 26, 2020). Namun, walaupun UE telah didirikan sejak tahun 1993, hingga akhir Juli 2020, solusi multilateralisme lewat mekanisme kawasan masih belum berhasil menyepakati dana pemulihan ekonomi pasca-pandemi.

Upaya UE mendorong pendekatan multilateralisme terus dikembangkan untuk memerangi merebaknya pandemi Covid-19. Untuk itu, UE juga menjajaki upaya dengan China untuk mendorong pemulihan ekonomi pasca-pandemi, baik di tingkat kawasan maupun global. KTT secara daring untuk mendorong perundingan pun telah digelar kedua belah pihak, merepresentasikan entitas kawasan dan negara, pada 22 Juni 2020. Kerja sama di berbagai bidang antara negara-negara anggota UE dengan adidaya ekonomi dunia, China, untuk mengatasi kemerosotan ekonomi global diperlukan. Penegasan kepentingan bersama dan pentingnya merehabilitasi

rantai produksi dan pasokan pasca-pandemi yang telah terganggu telah dirasakan mendesak untuk dimulai kembali (*Kompas*, 23 Juni 2020: 4).

Selanjutnya, kombinasi kerja sama unilateral dan multilateral juga muncul. Dalam contoh ini, Pemerintah Australia akan memberikan bantuan dana sebesar 48 miliar rupiah kepada Unicef PBB dan mitra mereka untuk membantu penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia. Dengan skema pendanaan ini, Australia dan Indonesia akan menyediakan pelayanan kesehatan bagi masyarakat, memperkuat sistem kesehatan, memperbaiki pengelolaan air, sanitasi dan kebersihan, memasok bahan-bahan pokok, serta memastikan perempuan, anak-anak, dan golongan masyarakat yang rentan memperoleh perbaikan nutrisi, untuk mengatasi serangan wabah Covid-19. Pemerintah Australia telah menegaskan komitmennya untuk bekerja melalui kemitraan internasional membantu Indonesia dalam mengatasi dampak hebat dari wabah yang telah melanda negeri ini (*Kompas*, 23 Juni 2020: 4, *ibid.*).

Perkembangan baru yang menggembirakan muncul. Menlu RI dan Menlu Rusia, yang merupakan salah satu mitra dialog ASEAN, pada 17 Juni 2020 telah melakukan inisiatif mendorong para menlu di ASEAN untuk melakukan pertemuan, yang teknisnya bisa saja secara virtual (*daring*) melalui *teleconference*, untuk membahas upaya penanganan pandemi Covid-19 secara bersama (*Media Indonesia*, 18 Juni 2020: 14). Komitmen telah dibuat untuk meningkatkan kapasitas sistem kesehatan publik di kawasan sesuai dengan *International Health Regulations 2005*.

Langkah selanjutnya tertuang dalam kesepakatan yang baru dicapai, yakni mendukung *Covid-19 ASEAN respond fund* dan *regional reserve of medical supplies*, melalui proyek bersama di kawasan untuk memerangi pandemi Covid-19, dengan menggunakan dana *ASEAN-Russian Federation Dialogue Partnership Financial Fund*. Baik buat ASEAN, maupun Rusia, usaha ini merupakan kemajuan multilateralisme yang besar, sebagaimana diakui Dubes Rusia untuk Indonesia, Alexander Ivanov (2020: 6). Karena itu, Indonesia menggarisbawahi pentingnya penguatan kerja sama antarnegara di kawasan dalam pembukaan KTT ke-36 ASEAN pada 26 Juni 2020 untuk mengatasi pandemi sebagai masalah terbesar yang dihadapi dewasa ini, termasuk pentingnya pendekatan multilateralisme tersebut untuk memulihkan ekonomi sesudah bencana (*Media Indonesia*, 27 Juni 2020: 1).

Solusi multilateralisme ini didorong semakin luas dengan mempromosikan kerja sama kedokteran militer lewat *ASEAN Led-Mechanism* untuk mendukung penanganan pandemi di kawasan. Multilateralisme ASEAN-Rusia memerangi pandemi didorong lebih luas lagi dengan promosi kerja sama riset untuk pengembangan vaksin dan obat-obatan anti-Covid-19 dan pandemi lainnya agar mudah diakses, dengan harga terjangkau bagi masyarakat di kawasan. Solusi ini bahkan mencakup upaya pemulihan pasca-pandemi, yang berfokus pada kelompok rentan yang terdampak dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah/UMKM (*Media Indonesia*, 18 Juni 2020: 14, *ibid.*). Kemajuan juga telah dicatat untuk mendorong kerja sama ASEAN-Australia, mitra dialog lainnya, yang berhasil disepakati pada 30 Juni 2020, termasuk untuk kemudahan akses vaksin (*Kompas*, 1 Juli 2020: 4). Selama ini, solusi multilateralisme melalui ASEAN merupakan pekerjaan rumah yang jarang diimplementasikan di lapangan, karena ketidaksiapan dalam menyelesaikan perbedaan akibat masih sangat kuatnya prinsip kedaulatan nasional dan semangat non-intervensi.

### III. Tantangan Multilateralisme Baru

Menggalakkan upaya multilateralisme bukannya tanpa tantangan dari lingkungan masyarakat internasional, dari para aktor non-negara, yang menengarai terdapatnya maksud buruk di balik penyediaan dana pemulihan pasca-pandemi (*recovery fund*) tersebut dan paket-paket stimulus. Secara begitu sensitif, mereka mencurigai dana yang berusaha dikumpulkan itu akan digunakan untuk mempertahankan tata dunia yang neo-liberalis, yang sangat kapitalis dan eksploitatif. Padahal, tata dunia itu telah menciptakan degradasi lingkungan yang hebat dan merosotnya kesehatan masyarakat dunia, yang telah memunculkan pandemi Covid-19 dengan berbagai macam persoalannya.

Sementara, masyarakat dunia ingin mengingatkan, seharusnya dengan merebaknya pandemi telah memberikan pelajaran bagi para pemimpin dunia untuk mengoreksi tata dunia yang ada ini, yang telah menyebabkan muncul dan merebaknya berbagai pandemi, terutama Covid-19, yang sangat cepat penularannya (*infeksius*) dan berbahaya, yang tengah dihadapi. Karena itulah, jejaring masyarakat sipil internasional, antara lain, *Act.350.org*, yang berpandangan seperti ini lalu segera mengorganisasi dan mengoordinasikan gerakan penentangan global

agar KTT daring bulan Juli 2020, yang diikuti para Menteri Keuangan 20 negara kaya, yang akan mengumpulkan triliunan dana publik global tersebut, tidak dapat berlangsung.

Sedangkan di jajaran negara Asia, apa yang diputuskan Mesir secara sepihak untuk membuka segera kawasan wisatanya adalah contoh di kawasan lain, yang menunjukkan indikasi sama: absennya pendekatan multilateralisme. Demikian juga dengan Turki, yang telah membuka beberapa fasilitas umum bagi warganya, seperti restoran, toko dan kantor, selain tempat wisata. Keputusan Pemerintah Indonesia untuk melonggarkan *lockdown* juga dapat diambil karena lemahnya multilateralisme dalam hubungan internasional. Sebagai konsekuensinya, wajar jika WHO mengingatkan tetap berbahaya ancaman merebaknya pandemi Covid-19, jika protokol kesehatan standar internasional yang telah mereka keluarkan diabaikan dan dilanggar begitu saja.

Di antara berbagai negara anggota WHO, terdapat pula pandangan yang membela argumentasi yang belum sepenuhnya benar bahwa pandemi Covid-19 adalah lokal karakter kontaminasinya (Malley and Malley, 2020). Karenanya, pemerintah negara-negara ini melihat solusinya harus spesifik pula, disesuaikan dengan kondisi mereka yang menghadapinya, mengingat varian pandeminya bisa berlainan. Tentu saja eksistensi pandangan tidak dapat membantu secara langsung dalam memperbaiki hubungan internasional yang tengah berlangsung dewasa ini. Karena, masalah lokal belum juga tentu bisa diatasi sendiri, baik oleh pemerintah lokal (daerah) maupun nasionalnya. Sedangkan terpeliharanya pendekatan multilateralisme dapat menawarkan solusi alternatif yang siap menjadi opsi dalam mengatasi serangan pandemi dan penyebarannya, agar tidak mudah menyebar kemana-mana, termasuk lintas-negara (Mesfin, 2020, *loc.cit*).

## Penutup

Belum banyak yang telah dilakukan oleh para pemimpin dunia dalam mengatasi merebak dan menyebarnya pandemi Covid-19 ke berbagai belahan dunia dan negara mereka masing-masing. Walaupun mulai disadari pentingnya peningkatan pendekatan dan solusi multilateralisme, namun upaya mengimplementasikan opsi bersama ini masih terbatas. Semangat populisme yang tinggi rezim nasional, seperti di AS, Brazil, Italia, Inggris dan Indonesia, telah menghalangi mereka untuk keluar

mencari titik temu bersama mengatasi pandemi, dengan masing-masing pemerintah bersedia menyiapkan dana lebih besar lagi bagi WHO dan segala aktifitasnya dalam memerangi pandemi dewasa ini.

Itulah sebabnya negara-negara tertambat pada strategi dan kepentingan nasional, yang telah membuat mereka lalai untuk memperhatikan dan segera menindaklanjuti seruan WHO dalam menyiapkan dan melakukan kebijakan multilateralisme yang diperlukan. Hal ini termasuk juga dalam melakukan langkah menutup bandara, pelabuhan dan jalan lintas wilayah dan negara, membatasi dan menutup lalu-lintas manusia di perbatasan, melakukan isolasi dan karantina wilayah, *lockdown*, kerja sama melakukan penelitian untuk menemukan vaksin dan obat, dan sebagainya.

Sedangkan kebijakan unilateral, dan juga bilateral, yang telah mereka jalankan sebelumnya amat terbatas untuk bisa mengatasi serangan pandemi Covid-19. Sekalipun tampak terlambat, pendekatan multilateralisme baru yang dibutuhkan telah dimulai untuk mencari solusi alternatif yang efektif dalam memerangi pandemi Covid-19. Ini juga bukan tanpa tantangan yang dihadapi para pemimpin dunia dalam mengadopsi pendekatan ini.

## Ucapan Terima Kasih

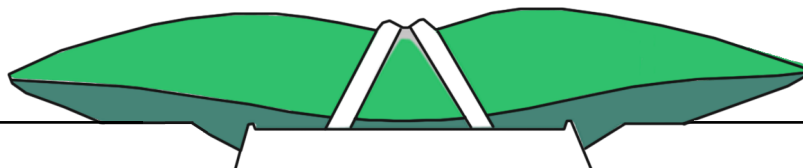
Penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada Drs. Simela Victor Muhammad, M.Si. atas ulasannya terhadap naskah ini.

## Pustaka Acuan

- “ASEAN-Australia Kerja Sama Tangani Pandemi,” *Kompas*, 1 Juli 2020: 4.
- “ASEAN-Rusia Kerja Sama atasi pandemi,” *Media Indonesia*, 18 Juni 2020: 14.
- “Australia-Unicef Bantu RI Tangani Covid-19,” *Kompas*, 23 Juni 2020: 4.
- Bouchard, Caroline, John Peterson, and Nathalie Tocci. *Multilateralism in the 21st Century: Europe's Quest for effectiveness*. Routledge, 2013.
- Campbell, Kurt M. and Rush Doshi. “The Coronavirus Could Reshape Global Order,” *Foreign Affairs*, March 18, 2020.
- “China-Uni Eropa Sepakat Lanjutkan Kerja Sama Pulihkan Ekonomi,” *Kompas*, 23 Juni 2020: 4.

- Donfried, Karen and Wolfgang Ischinger. "The Pandemic and the Toll of Transatlantic Discord," *Foreign Affairs*, April 2020.
- "Eropa Siapkan Pasukan Medis," *Republika*, 23 Juni 2020: 4.
- Farrell, Henry and Abraham Newman. "Will the Coronavirus End Globalization as We Know It?" *Foreign Affairs*, March 16, 2020.
- Ivanov, Alexander. "Covid-19: Russia-ASEAN strategic partnership in action." *The Jakarta Post*, June 27, 2020: 6.
- Jakupec, Victor, Max Kelly, Jonathan Makuwira. *Rethinking Multilateralism in Foreign Aid: Beyond the Neoliberal Hegemony: Routledge Explorations in Development Studies*. London: Routledge, 2020.
- "Kerja Sama dan Soliditas Kunci Sukses ASEAN." *Kompas*, 27 Juni 2020; 4.
- Malley, Robert and Richard Malley. "All Epidemiology Is Local." *Foreign Affairs*, June 8, 2020.
- Maull, Hanns. "Multilateralism: Variants, Potentials, Constraints and Conditions for Success." *SWF Comment 2020/C 09*, March 2020, Berlin, doi 10.18449/2020C09.
- Mesfin, Mahlet. "It takes a World to End a Pandemic: Scientific Cooperation Knows No Boundaries--Fortunately." *Foreign Affairs*, March 21, 2020.
- Osterholm, Michael T and Mark Olshaker. "Chronicle of Pandemic Foretold: Learning From the Covid-19 Failure -Before the Next Outbreak Arrives." *Foreign Affairs*, July/August 2020.
- Ramadhan, Adhitya. "China Mulai Gantikan Peran AS," *Kompas*, 15 Juni 2020: 4.
- Rueland, Juergen. "Multilateralism Light?" *The Asia-Europe Meeting (ASEM) and the Rescue of a Rules-Based International Order*, Occasional Paper No. 43, June 2019 Freiburg: University of Freiburg, 2019.
- Winata, Dhika Kusuma. "Perkuat Kemitraan Kelompok ASEAN." *Media Indonesia*, 27 Juni 2020: 1.

halaman ini sengaja dikosongkan



## PANDUAN PENULISAN PARLIAMENTARY REVIEW

1. PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.
2. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5, pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
3. Jumlah halaman naskah minimal 15 halaman dan maksimal 17 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 13 halaman dan maksimal 15 halaman.
4. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
5. Sistematika penulisan:
  - I. Judul, nama, dan alamat email penulis
  - II. Abstrak dan kata kunci
  - III. Pendahuluan (latar belakang, permasalahan, tujuan, tinjauan pustaka)
  - IV. Metode Penelitian (jika tulisan merupakan hasil penelitian)
  - V. Hasil dan Pembahasan
  - VI. Penutup (kesimpulan dan rekomendasi)
  - VII. Ucapan terima kasih
  - VIII. Daftar Pustaka
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
8. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dengan huruf Arial, ukuran 11, spasi 1, sebanyak 150-200 karakter, yang menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan secara ringkas dan jelas.
9. Kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, 3-5 kata.
10. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*), dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

## Penulisan Kutipan berdasarkan APA 6<sup>th</sup> edition

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku	(APA, 2010)	<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>  American Psychological Association. (2010). <i>Publication manual of the APA Style (6th ed.)</i> . Washington, DC: Author.
	(Garrod & Wilson, 2003: 45)	Garrod, B., & Wilson, J. (2003). <i>Marine ecotourism: issues and experiences</i> (book 7). England: Channel View Publications.
Artikel (Bagian dalam Buku)	(Haybron, 2008: 440)	<b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>  Haybron, D.M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being, dalam M. Eid & R. J. Larsen (ed.), <i>The Science of Subjective Well-Being</i> (hlm. 435-450). New York: Guilford Press.
Buku <i>Online</i> (penulis lembaga, dll)	(Kumar, 2012: 9)	<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b>  Kumat, S.R.. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari <a href="http://books.google.com/books">http://books.google.com/books</a> .
Buku tanpa penulis		<b><i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit</b>  <i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	<b>Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi [Jenis data]</i>. Diakses dari URL</b>  Bloomberg. L.P. (2008). <i>Return on Investment for Apple Inc 12/31/00 to 01/30/08</i> [Database]. Diakses 21 Mei 2013, diakses dari <a href="https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/">https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/</a> .



Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p><b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</b></p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan &amp; Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. <a href="https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964">https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964</a>.</p>
	(Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, 2011: 101)	<p>Publikasi <i>Online</i>:</p> <p><b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permen-diknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari <a href="http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf">http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf</a>.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi:xxx.xxx.</b></p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., &amp; Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. <i>Journal of Classroom Interaction</i>, 6(5), 1-12. <a href="https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489">https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489</a>.</p>
	(Kim, 2010: 311)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., &amp; Lee, I. (2010). An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. <i>Computers in Human Behavior</i>. 26. 310-322. Diakses dari <a href="http://www.sciencedirect.com">http://www.sciencedirect.com</a>.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</b></p> <p>Benito, A., &amp; Young, G. (2002). <i>Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms</i> (Bank of England No. 168). London: Bank of England.</p>
Majalah	(Barile, 2011:14)	<p><b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>:</p> <p>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul <b>Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Diakses dari <a href="http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full">http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full</a>.</p>

Prosiding	(Herculano-Houzel, et al., 2008:12594)	<p>yang diterbitkan secara berkala (<i>online</i>):  <b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Kegiatan, lokasi, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.</b></p> <p>Herculano-Houzel, S., Collins, C.E., Wong, P., Kaas, J.H. &amp; Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. <i>Prosiding The National Academy of Sciences, USA, 105</i>, 12593-12598. doi:10.1073/pnas.0805417105</p>
		<p>yang diterbitkan dalam bentuk buku:  <b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. dalam Nama editor (Ed.), Judul terbitan, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.</b></p>
	(Katz, et al., 2007: 100)	<p>Katz, I., Gabayan, K., &amp; Aghajan, H. (2007). A multi-touch surface using multiple cameras. Dalam J. Blac-Talon, W. Phillips, D. Popescu, &amp; P. Scheunders (Ed.), <i>Lectures Notes in Computer Science: Vol. 4678. Advance Concepts for Intelligent Vision Systems</i> (hlm. 97-108). doi:10.1073/pnas.0805417105.</p>
Surat Kabar	(Mediastara, 2019)	<p><b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar, halaman.</b></p> <p>Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. <i>Kompas</i>, hlm. 13.</p> <p>Surat Kabar <i>Online</i>:  <b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar. Diakses dari URL.</b></p> <p>Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. <i>Detiknews.com</i>. Diakses dari <a href="https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang">https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang</a>.</p>
Disertasi, Tesis <i>Online</i>	(Young, 2007: 34)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Tersedia dari nama database. (nomor rekod).</b></p> <p>Young, R.F. (2007). <i>Crossing boundaries in urban ecology</i> (doctoral dissertation). Tersedia dari Proquest Dissertation &amp; Theses Database. (UMI No. 327681).</p> <p>disertasi yang tidak dipublikasikan:  <b>Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Nama Institusi, Tempat.</b></p> <p>Young, R.F. (2007). <i>Crossing boundaries in urban ecology</i> (doctoral dissertation). University of Melbourne, Melbourne.</p>

Transkrip wawancara	(Smith, 2018)	<b>Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/ Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat.</b>  Smith, M.B. (2018). <i>Perbaikan Kurikulum PPG dalam Revisi Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen</i> /Pewawancara: Ujianto Singgih Prayitno, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
Undang-Undang	(Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa, 2014)	<b>Nama undang-undang (Tahun)</b>  Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog	(Surachman, 2013)	<b>Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL.</b>  Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada <a href="http://arifs.blog.ugm.ac.id">http://arifs.blog.ugm.ac.id</a> .
Website penulis	tanpa (“How do you reference a web page that lists no author?”, 2019)	<b>Judul. (Tahun). Diakses dari URL.</b>  How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari <a href="https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author">https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author</a>

### Penulisan catatan perut berdasarkan penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasi. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis (“Studi Finds,” 2007). Buku <i>Pedoman Penyelenggaraan PPP</i> (2017).
1 penulis	Surachman (2013:13)	(Surachman, 2013:13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 penulis	Bradley, Ramirez, dan Soo (1999: 1687)	(Bradley, Ramirez, & Soo, 1999: 1687)
4 penulis	Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Bradley et al., 1999: 1687)
5 penulis	Walker, Allen, Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Walker et al., 1999: 1687)
6 atau lebih penulis	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Kelompok (yang dapat diidentifikasi berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)

