

## AMBIGUITAS KEBIJAKAN LARANGAN MUDIK LEBARAN 2021

25

Juniar Laraswanda Umagapi dan Debora Sanur L.

### Abstrak

*Bagi masyarakat Indonesia, mudik merupakan salah satu tradisi dalam merayakan Hari Raya Lebaran. Namun untuk mencegah lonjakan kasus Covid-19 maka pemerintah mengeluarkan kebijakan larangan mudik Lebaran 2021 yang berlaku pada 6-17 Mei 2021. Regulasi tersebut ternyata tidak dapat membendung antusiasme masyarakat untuk tetap melakukan mudik. Tulisan ini ingin mengkaji arah kebijakan larangan mudik lebaran 2021. Ditemukan bahwa, larangan mudik ternyata menyebabkan munculnya rasa ketidakadilan pada masyarakat. Hal ini karena pemerintah hanya melarang kegiatan mudik, namun tetap membuka daerah wisata. Pemerintah juga tetap menerima kedatangan Tenaga Kerja Asing (TKA) saat larangan mudik berlaku. Kondisi ini menyebabkan banyak masyarakat yang memaksakan diri untuk tetap mudik. Ke depan, perlu ada evaluasi agar kebijakan yang dikeluarkan pemerintah guna mencegah kenaikan kasus penyebaran Covid-19 dapat berjalan efektif. DPR RI melalui fungsi pengawasan dapat memberi masukan bagi evaluasi kebijakan larangan mudik bila akan diterapkan kembali pada masa liburan mendatang.*

### Pendahuluan

Merayakan hari raya lebaran dengan melakukan mudik adalah hal yang sudah menjadi tradisi bagi masyarakat Indonesia. Mudik merupakan momen yang ditunggu-tunggu oleh para perantau untuk dapat berkumpul bersama keluarga di kampung halaman mereka. Namun karena lonjakan kasus Covid-19 selalu terjadi setiap libur panjang dan masih tingginya kasus penyebaran Covid-19 di Indonesia pemerintah mengeluarkan kebijakan larangan mudik Lebaran 2021 yang berlaku pada 6-17 Mei 2021.

Pemerintah bahkan memberlakukan aturan tambahan berupa pengetatan perjalanan pada 22 April-5 Mei dan 18-24 Mei 2021. Ketentuan peniadaan mudik dan pengetatan perjalanan ini tertuang dalam Surat Edaran (SE) Satgas Penanganan Covid-19 No. 13 Tahun 2021 tentang Peniadaan Mudik Hari Raya Lebaran dan Upaya Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* (Covid-19) Selama Bulan Suci Ramadhan.

Meski demikian, SE No. 13 Tahun 2021 tersebut ternyata tidak dapat membendung antusiasme masyarakat untuk tetap melakukan



mudik. Larangan pemerintah terhadap operasional angkutan umum dan agen travel antar-kota juga tidak menghalangi masyarakat untuk tetap mudik terutama dengan menggunakan kendaraan roda dua (motor). Alasan pemudik di antaranya karena sudah lama tidak bertemu keluarga hingga alasan sudah kehilangan pekerjaan di ibukota karena dampak pandemi Covid-19. Pada 12 Mei 2021, sedikitnya ada 1,2 juta pemudik telah meninggalkan Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek), meskipun aparat kepolisian telah mendirikan 42 pos pemeriksaan dan penyekatan yang tersebar di wilayah Jabodetabek (Kompas, 12 Mei 2021).

Tulisan ini mengkaji tentang ambuigitas kebijakan larangan mudik lebaran 2021. Apakah kebijakan tersebut tepat untuk mencegah penyebaran kasus Covid-19 pada libur lebaran 2021? Kajian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi terhadap regulasi penanganan penyebaran Covid-19 pasca-liburan pada kemudian hari.

### **Kebijakan Larangan Mudik**

Larangan mudik 2021 ini berlaku untuk masyarakat yang hendak melakukan perjalanan antar kota/kabupaten, provinsi, ataupun antar-negara, baik melalui transportasi darat, kereta api, laut maupun udara. Poin penting dalam surat edaran larangan mudik tersebut ialah bahwa setiap pemudik yang menggunakan transportasi udara, laut dan darat wajib menunjukkan surat keterangan negatif Covid-19. Dalam hal untuk perjalanan rutin di wilayah terbatas pelaku perjalanan tidak diwajibkan menunjukkan surat hasil tes Covid-19, namun Satgas Penanganan

Covid-19 dapat melakukan pengujian secara acak pada pelaku perjalanan jika diperlukan. Pengaturan pengecualian larangan mudik ini berlaku untuk semua masyarakat kecuali untuk kendaraan distribusi logistik, kelompok masyarakat dengan keperluan perjalanan non-mudik, yaitu bekerja/perjalanan dinas, kunjungan keluarga sakit, kunjungan duka anggota keluarga meninggal, ibu hamil, dan kepentingan persalinan.

Kebijakan pemerintah melarang mudik lebaran 2021 tentu diharapkan dapat dipatuhi semua kalangan masyarakat. Thomas R Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“is whatever government choose to do or not to do”* (pemerintah yang menentukan hal untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan pemerintah merupakan perwujudan *“tindakan”* dan bukan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata (Dye, Thomas R, 1981). Dengan demikian adanya SE No. 13 Tahun 2021 merupakan kebijakan yang dilakukan untuk kepentingan semua lapisan masyarakat dalam negara.

Ada enam variabel menurut Van Meter dan Van Horn yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yakni ukuran dan tujuan kebijakan; sumber daya; karakteristik agen pelaksana; sikap/kecenderungan para pelaksana; komunikasi; serta lingkungan ekonomi, sosial, dan politik (Agustino, 2014:144).

#### **1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan**

Kinerja implementasi kebijakan diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dari

kebijakan memang realistis dan mencapai tujuan dari kebijakan itu sendiri. Pelarangan mudik lebaran bertujuan untuk menekan jumlah penyebaran kasus dalam masyarakat. Namun pembukaan tempat wisata justru dapat meningkatkan penyebaran kasus penularan Covid-19. Kondisi ini menyebabkan penyebaran Covid-19 akan tetap terjadi meskipun warga tidak mudik, namun berekreasi.

## 2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan manfaat sumber daya yang tersedia. Manusia dan anggaran merupakan sumberdaya yang penting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Dicontohkan, dengan pemudik yang mencapai jumlah jutaan tetapi pos-pos penyekatan sedikit dan juga aparat kepolisian di pos penyekatan yang jumlahnya tidak seimbang dengan para pemudik membuat para pemudik roda dua lolos seperti yang terjadi di Pos Sekat Bundaran Kepuh, Kabupaten Karawang. Lolosnya ratusan motor yang menerobos itu terjadi lantaran jumlah personil tak sebanding jumlah pemudik. Pada saat pemudik memaksa melintas, dikarenakan jumlah personil yang tidak sebanding dengan jumlah pemudik (diperkirakan terdapat 500 pemudik) sehingga pemudik secara paksa melintas melingkar dengan cara melawan arus (Republika, 8 Mei 2021).

## 3. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat

pengimplementasian kebijakan publik. Salah satu agen pelaksana yang sangat berperan dalam pelarangan mudik ialah aparat kepolisian. Namun, keterbatasan personil dapat menyebabkan kebijakan tidak berjalan dengan baik. Demikian pula dengan pemerintah daerah yang tidak membuat kebijakan spesifik untuk menolak para pemudik menyebabkan implementasi kebijakan ini tidak optimal. Sementara itu organisasi informal dalam hal ini keberadaan warung-warung sepanjang jalan pemudik, meskipun ada pelarangan mudik namun warung yang buka di sepanjang jalan dapat menyebabkan pemudik mampir ke warung tersebut dan tanpa tersadar tertular Covid-19.

## 4. Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana

Sikap penolakan dari masyarakat sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Aktor yang terlibat lainnya yaitu pemerintah pusat dan daerah, tidak sinkron dalam menanggapi kebijakan larangan mudik ini. Ada pemerintah daerah yang melakukan kebijakan isolasi untuk para pemudik yang datang dengan menyediakan tempat isolasi tetapi ada juga pemda yang tidak melakukan kebijakan apapun terhadap para pemudik yang datang.

## 5. Komunikasi

Kurangnya sosialisasi pemerintah terhadap surat edaran larangan mudik yang tiba-tiba membuat

masyarakat bingung. Pemerintah juga tidak melakukan komunikasi yang baik dengan Pemda untuk menyosialisasikan sanksi-sanksi jika Pemda tidak membantu dalam penerapan kebijakan pemerintah tersebut.

## 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Keberadaan warung-warung sepanjang jalan pemudik dapat mempengaruhi kebijakan larangan mudik ini. Demikian pula kebijakan tempat pariwisata yang tetap buka menyebabkan masyarakat menilai bahwa larangan mudik tidak tegas. Selain itu faktor banyaknya Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) di kota-kota besar menyebabkan masyarakat ingin segera kembali ke kampung halaman tanpa mengindahkan larangan mudik.

### Ambiguitas Kebijakan

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas larangan mudik ternyata tidak cukup efektif untuk menahan agar masyarakat tidak mudik. Kebijakan yang dibuat tanpa memperhatikan keenam variabel tersebut di atas, justru menimbulkan rasa ketidakadilan pada masyarakat. Pemerintah hanya melarang kegiatan mudik namun tetap membuka daerah wisata. Contohnya DKI Jakarta tetap membuka daerah wisata melalui SE Kepala Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Disparekraf) DKI Jakarta No. 81/SE/2021 tentang operasional tempat wisata atau rekreasi pada libur Hari Raya Idul Fitri 1442 Hijriah/2021 di masa pelaksanaan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM). Pemerintah juga tetap menerima kedatangan Tenaga Kerja Asing (TKA) Warga Negara Asing (WNA)

China yang masuk untuk bekerja di Proyek Strategis Nasional (PSN) sesuai Perpres No. 109 Tahun 2020. Kebijakan yang bertolak belakang dengan larangan mudik tersebut mengakibatkan masyarakat menilai bahwa pemerintah tidak tegas dan mengabaikan bahaya penyebaran Covid-19 itu sendiri.

Akibatnya, dari tes acak kepada 6.472 pemudik di 381 titik pengetatan sanksi mudik, diketahui sebanyak 4.123 orang positif Covid-19. Aparat kepolisian juga menemukan 346 travel gelap (Media Indonesia, 11 Mei 2021). Sedangkan bila melakukan perbandingan tingkat penyebaran kasus sebelum dan sesudah larangan mudik. Pada tanggal 6 Mei 2021 jumlah masyarakat yang positif adalah 1.697.305 orang dan yang meninggal 46.496 orang. Sedangkan tanggal 19 Mei 2021 kasus positif sejumlah 1.753.101 orang dan yang meninggal sejumlah 48.669 orang (covid19.go.id, 19 Mei 2021). Jumlah kasus Covid-19 mengalami peningkatan yang signifikan dalam waktu dua pekan. Dapat dikatakan kebijakan pelarangan mudik tidak berjalan dengan optimal. Menurut Alvin Lie (okezone.com, 19 April 2021), larangan mudik lebaran hanya dapat efektif pada pegawai pemerintahan dan perusahaan milik negara karena memiliki sanksi yang tegas seperti teguran lisan dan tertulis, penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun, penundaan dan penurunan kenaikan pangkat, pembebasan dari jabatan, dan pemberhentian sebagai PNS. Dengan sanksi, para pegawai pemerintah akan mengikuti surat edaran tersebut namun tidak efektif pada pekerja swasta dan masyarakat umum.

DPR RI mengapresiasi kebijakan

mudik 2021 yang dilakukan oleh pemerintah. Puan Maharani sebagai ketua DPR RI menyoroti permasalahan mudik tahun ini untuk dijadikan acuan bagi kebijakan yang akan datang (dpr.go.id. 12 Mei 2021). Sementara itu, Wakil Ketua Komisi V DPR RI Syarif Alkadrie berpendapat, bila pemerintah serius melarang mudik, yang sebaiknya dilakukan adalah *lockdown* negara (CNN Indonesia, 11 Mei 2021). Pelarangan yang hanya fokus pada pelarangan mudik namun tidak sejalan dengan aturan lainnya menyebabkan regulasi tidak tepat sasaran.

### Penutup

Fenomena banyak masyarakat yang melanggar kebijakan larangan mudik perlu menjadi perhatian pemerintah. Pemerintah perlu melakukan evaluasi terhadap enam variabel yang dikemukakan di atas, agar kebijakan yang dikeluarkan pemerintah guna mencegah kenaikan kasus penyebaran Covid-19 dapat berjalan efektif. Dalam penyusunan kebijakan yang demokratis, pemerintah juga perlu melibatkan masyarakat.

Selanjutnya, dalam upaya mengantisipasi peningkatan kasus Covid-19 pasca-liburan lebaran pemerintah dapat mengupayakan penambahan sarana dan prasarana penanganan Covid-19 seperti menambah hunian isolasi dan melakukan manajemen pembangunan oksigen untuk setiap rumah sakit. Pemerintah juga perlu untuk terus melakukan kajian bagi kebijakan lanjutan yang berguna bagi masyarakat termasuk menetapkan sanksi yang tegas, termasuk bila harus melakukan *lockdown* seperti

negara-negara lainnya demi mencegah penyebaran Covid-19 semakin masif. DPR RI melalui fungsi pengawasan dapat memberikan masukan kepada pemerintah untuk melakukan evaluasi kebijakan larangan mudik dan hasil evaluasi tersebut dijadikan sebagai dasar pertimbangan bila kebijakan tersebut akan diterapkan kembali pada masa liburan mendatang.

### Referensi

- Agustino, Leo. (2014). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- "Data Vaksinasi Covid-19 Update 6 Mei 2021", <https://covid19.go.id/p/berita/data-vaksinasi-covid-19-update-6-mei-2021>, diakses 19 Mei 2021.
- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- "Fenomena TKA China Eksodus ke RI Saat Lebaran, Ini Dasarnya, 18 Mei 2021. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210518201029-4-246494/fenomena-tka-china-eksodus-ke-ri-saat-lebaran-ini-dasarnya>, diakses 20 Mei 2021.
- "Jutaan Orang Telah Mudik ". *Kompas*, 12 Mei 2021, hal. 1
- "Kedatangan WNA Sebaiknya Ditunda Selama Berlakunya Larangan Mudik". 12 Mei 2021. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/32887/t/Kedatangan+WNA+Sebaiknya+Ditunda+Sela+ma+Berlakunya+Larangan+Mudik>, diakses 17 Mei 2021.
- "Menakar Efektivitas Larangan Mudik", 19 April 2021, <https://economy.okezone.com/read/2021/04/19/320/2396936/menakar-efektivitas-larangan>



mudik?, diakses 17 Mei 2021.

"Mudik Tak Terkendur, DPR Sorot Tumpang Tindih Kebijakan", 11 Mei 2021, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210511120422-32-641332/mudik-tak-terkendur-dpr-sorot-tumpang-tindih-kebijakan>, diakses 17 Mei 2021.

"Polisi Kalah Jumlah, Pemudik Bermotor Lolos Penyekatan", *Republika*, 8 Mei 2021, hal. 1.

"Ribuan Pemudik Positif Covid-19", *Media Indonesia*, 11 Mei 2021, hal. 1.

"Tempat Wisata Tetap Buka Selama Larangan Mudik Lebaran 2021", 1 April 2021, <https://travel.kompas.com/read/2021/04/01/190700827/tempat-wisata-tetap-buka-selama-larangan-mudik-lebaran-2021>, diakses 17 Mei 2021.



Juniar Laraswanda Umagapi  
[juniar.umagapi@dpr.go.id](mailto:juniar.umagapi@dpr.go.id)

Juniar Laraswanda Umagapi S.IP.,M.A lahir di Tidore, 13 Juni 1993. Menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Hubungan Internasional di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2014 dan Pendidikan S2 Ilmu Politik di National Research University Higher School of Economics Moscow Rusia pada tahun 2017. Saat ini menjabat sebagai peneliti ahli pertama Ilmu Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.



Debora Sanur L  
[debora.sanur@dpr.go.id](mailto:debora.sanur@dpr.go.id)

Debora Sanur L., S.Sos, M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Hubungan Internasional Universitas Kristen Indonesia pada tahun 2005 dan pendidikan S2 Ilmu Politik Universitas Indonesia pada tahun 2008. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Ilmu Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui buku dan jurnal, antara lain: Tulisan dalam Buku Demokratisasi Desa dengan Judul tulisan "Konflik di Desa dan Penyelesaiannya" (2019). Tulisan dalam Buku Pelayanan Publik dan Pemerintahan Digital Indonesia dengan Judul tulisan "Pelayanan Publik oleh Pemerintahan Desa: Antara Konsep dan Realita" (2020). Jurnal "Kampanye Daring dalam Pilkada Serentak 2020 di Era Pandemi Covid-19" (2020).

### Info Singkat

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

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