


Editor:

**Wawan Mas'udi - Poppy S. Winanti**

# NEW N R M A L



**Perubahan Sosial Ekonomi  
dan Politik Akibat COVID-19**



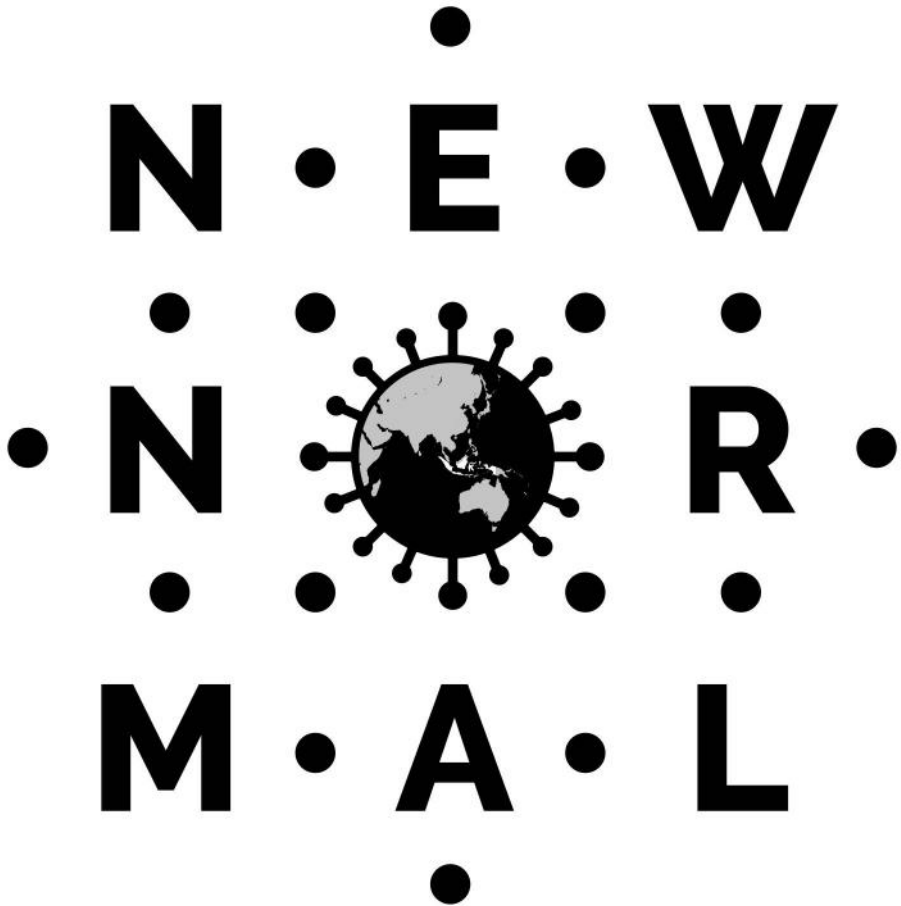
GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS





Editor:

**Wawan Mas'udi - Poppy S. Winanti**



**Perubahan Sosial Ekonomi  
dan Politik Akibat COVID-19**



GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS

**New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat Covid-19**

**Editor:**

Wawan Mas'udi  
Poppy S. Winanti

**Penyunting bahasa:**

Irfan

**Desain sampul:**

Hasan

**Tata letak isi:**

Junaedi

**Penerbit:**

Gadjah Mada University Press  
Anggota IKAPI dan APPTI

**Ukuran** : 15,5 × 23 cm; xx + 348 hlm

**ISBN** : 978-602-386-902-2

**Redaksi:**

Jl. Sendok, Karanggayam CT VIII, Caturtunggal  
Depok, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281  
Telp./Fax.: (0274) 561037  
ugmpress.ugm.ac.id | gmupress@ugm.ac.id

**Cetakan pertama:** September 2020

**Hak Penerbitan ©2020 Gadjah Mada University Press**

*Dilarang mengutip dan memperbanyak tanpa izin tertulis dari penerbit, sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apa pun, baik cetak, photoprint, microfilm, dan sebagainya.*

## Kata Pengantar

Sudah lebih dari enam bulan dunia dilanda pandemi COVID-19 sejak virus ini pertama kali ditemukan di Wuhan, Republik Rakyat Tiongkok. Untuk mencegah penyebaran virus tersebut makin meluas, para pimpinan negara di berbagai belahan dunia yang dilanda wabah virus Corona ini kemudian sepakat untuk menerapkan kebijakan pembatasan sosial atau mengurangi kontak fisik dengan melakukan *lockdown* sesuai anjuran World Health Organization (WHO). Di Indonesia, *lockdown* dimodifikasi menjadi kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Resep WHO ini memang terbukti cukup ampuh. Beberapa negara yang menerapkan kebijakan *lockdown* dengan konsisten, perlahan tapi pasti, kemudian mampu mengontrol penyebaran virus Corona yang ditunjukkan dengan penurunan kurva penyebaran virus ini dan perlahan-lahan menuju yang disebut sebagai kurva mendatar.

Bagi negara-negara yang sudah mampu mengendalikan penyebaran virus Corona ini, WHO kemudian memberikan resep lain yang kemudian disebut sebagai *New Normal*. Intinya, setelah diajak “bersembunyi dalam goa” cukup lama, masyarakat kemudian diajak lagi keluar dari persembunyiannya secara pelan-pelan dan diberi kesempatan melakukan berbagai kegiatan sosial dan ekonomi lagi. Namun demikian, karena sebenarnya ancaman COVID-19 ini masih ada dan sewaktu-waktu dapat menyerang lagi (disebut sebagai *second wave*), maka WHO memberikan berbagai prasyarat terkait penerapan kebijakan *New Normal* tersebut. Esensi dari kebijakan *New Normal* ini adalah diterapkannya protokol kesehatan yang ketat yaitu: memakai masker, menjaga jarak fisik, dan sering mencuci tangan (terkenal dengan sebutan 3M) ketika masyarakat melakukan berbagai kegiatan, baik kegiatan ekonomi maupun sosial.

Setelah WHO mengeluarkan resep yang disebut *New Normal*, Pemerintah Indonesia tidak ketinggalan juga segera mengadopsi gagasan tersebut; meskipun sebenarnya Indonesia belum sepenuhnya memenuhi syarat untuk menerapkan *New Normal* ini jika dilihat dari kurva COVID-19. Berdasarkan laporan resmi yang dirilis Pemerintah, kurva penyebaran

COVID-19 di Indonesia masih terus menanjak dan belum sampai titik baliknya. Namun demikian karena berbagai pertimbangan seperti variasi penyebaran kurva COVID-19 yang berbeda-beda antardaerah dan juga perlunya segera memulihkan kembali aktivitas ekonomi untuk mencegah Indonesia terjerumus dalam jurang resesi, maka tidak ada pilihan, kebijakan *New Normal* atau juga kemudian disebut sebagai adaptasi kebiasaan baru ini kemudian diterapkan.

Tentu kemudian menjadi sebuah kajian yang menarik untuk melihat bagaimana kebijakan *New Normal* ini diterapkan di Indonesia dalam berbagai dimensi kehidupan masyarakat. Beragam protokol kesehatan yang harus dipatuhi ketika masyarakat melakukan kegiatan, bagi para akademisi, dapat dilihat sebagai sebuah eksperimen perubahan sosial yang penting untuk diteliti. Banyak pertanyaan yang menggugah rasa ingin tahu untuk dijawab, seperti: seperti apa wujud protokol kesehatan tersebut, apakah dalam berbagai aspek kehidupan protokol kesehatan tersebut sama atau berbeda, bagaimana segmen masyarakat yang berbeda merespons dan mematuhi protokol kesehatan tersebut, dan yang lebih fundamental apakah protokol kesehatan ini akan terus dipatuhi atau akan segera dilupakan ketika masyarakat menganggap virus sudah berlalu.

Untuk menjawab berbagai pertanyaan tersebut, para ilmuwan dari berbagai latar disiplin ilmu dan dari berbagai universitas di Indonesia telah mencurahkan waktunya selama lebih dari dua bulan untuk menulis buku ini. Pandemi virus Corona barangkali telah membuat gerak kita menjadi terbatas, namun demikian hal tersebut tampaknya tidak membatasi semangat para akademisi untuk terus membantu mencerahkan masyarakat luas tentang apa sebenarnya terjadi dengan wabah ini. Setelah berkolaborasi menuliskan buku yang berjudul *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*, maka pada kesempatan ini pada dosen, peneliti, dan praktisi dari berbagai bidang berhasil menuliskan buku yang ada di hadapan sidang pembaca sekalian.

Dengan selesainya buku ini, izinkanlah saya menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada seluruh penulis yang telah bekerja keras menyelesaikan tugas akademik mereka. Ucapan terimakasih juga saya sampaikan kepada editor buku ini: Dr. Wawan Mas'udi dan Dr. Poppy Sulistyaning Winanti yang tidak pernah lelah mengawal lahirnya buku ini mulai dari gagasan awal sampai mencapai wujud sebagai sebuah buku.

Kami semua sepakat untuk mendedikasikan buku ini kepada Prof. Dr. Cornelis Lay, MA, yang telah berpulang pada tanggal 5 Agustus 2020. Di tengah-tengah beliau dirawat di RS. Panti Rapih karena sakit, Mas Coni, demikian kami biasa memanggil, tetap berkomitmen untuk menyelesaikan tulisan yang berjudul “New Normal: Pergeseran Relasi Kekuasaan Kelas dan Kesenjangan” yang menjadi salah satu bab dalam buku ini.

Buku ini sekaligus merupakan kado HUT Kemerdekaan RI ke-75 yang tahun ini kita rayakan dalam suasana perjuangan melawan COVID-19. Akhir kata, semoga buku ini bermanfaat bagi seluruh pembaca dan memberikan inspirasi bagaimana kita semua perlu bersikap positif dalam menghadapi pandemi COVID-19 yang belum tahu kapan akan berakhir.

Yogyakarta, 17 Agustus 2020

Dekan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIPOL)

Universitas Gadjah Mada

Prof. Dr. Erwan Agus Purwanto





# Daftar Isi

Kata Pengantar .....	v
Daftar Singkatan .....	xi
Daftar Istilah .....	xiii
Bab 1 <i>New Normal</i> (Wawan Mas’udi dan Poppy S. Winanti).....	1
BAGIAN PERTAMA	
VARIASI PERSPEKTIF DAN WACANA <i>NEW NORMAL</i> .....	17
Bab 2 <i>New Normal</i> : Pergeseran Relasi Kekuasaan, Konsolidasi Kelas, dan Kesenjangan (Cornelis Lay) .....	19
Bab 3 <i>New Normal</i> Sebagai Jalan Tengah?: Kesehatan vs. Ekonomi dan Alternatif Kebijakan Dalam Pandemi COVID-19 (Erwan Agus Purwanto dan Ova Emilia) .....	35
Bab 4 <i>New Normal</i> : Disrupsi Peradaban dan Perubahan Kebudayaan Pascapandemi COVID-19 (Siti Murtiningsih) .....	53
Bab 5    Normal Baru dan Problema Psikososial (Hamdi Muluk)...	67
BAGIAN KEDUA	
<i>NEW NORMAL</i> DAN REFORMASI PRAKTIK POLITIK DAN PEMERINTAHAN .....	89
Bab 6    Perubahan dalam Normal Baru: Meredefinisi Birokrasi di Masa Pandemi (Indri Dwi Apriliyanti dan Agus Pramusinto).....	91
Bab 7    Peluang Reformasi Pengelolaan Keuangan Publik: Catatan Mengenai Dana Stimulus dan Realokasi Anggaran Pemerintah (Wahyudi Kumorotomo) .....	109
Bab 8    Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020: Aplikasi Prinsip <i>Fairness</i> di Era Pandemi (Kuskridho Ambardi).....	132
Bab 9 <i>New Normal</i> : Transformasi Menuju Kesejahteraan Universal yang Berkeadilan? (Nurhadi, Susetawan, dan Kafa A. Kafa).....	154

## BAGIAN KETIGA

### *NEW NORMAL* DI SEKTOR EKONOMI..... 169

Bab 10	COVID-19 dan Resiliensi UMKM dalam Adaptasi Kenormalan Baru (Boyke Rudy Purnomo) .....	171
Bab 11	Adaptasi Mobilitas Masyarakat Kota Dalam Masa Pandemi: Peluang Transisi Menuju Transportasi Berkelanjutan? (Prayoga Permana, Nyimas A. Farhana, Karina Miatantri) .....	194
Bab 12	Menata Ulang Kepariwisata yang Berkualitas dan Berkelanjutan Merespons Pandemi COVID-19 (M. Baiquni) .....	210
Bab 13	Kebiasaan Baru di Sektor <i>Hospitality</i> : Titik Temu Kualitas Pengalaman dan Kepercayaan Pelanggan (Serli Wijaya)...	234

## BAGIAN KEEMPAT

### PENERIMAAN SOSIAL *NEW NORMAL* ..... 251

Bab 14	Kerentanan, Solidaritas Sosial dan Masyarakat Tangguh (Arie Sujito).....	253
Bab 15	Respons Masyarakat Sipil Atas Norma “Adaptasi Kebiasaan Baru” (Jonatan A. Lassa).....	266
Bab 16	Ketika Sarang Lebah Harus Sepi: Jeda Kerumunan Keagamaan tanpa Energi Perubahan? (Abdul Gaffar Karim) .....	286
Bab 17	Perempuan dan <i>Hidden Inequality</i> di Era Adaptasi Kebiasaan Baru Akibat COVID-19 (Wahyu Kustiningsih) .....	309

### PENUTUP..... 329

Bab 18	Refleksi <i>New Normal</i> : Respons Temporer atau <i>Beyond</i> COVID-19? (Poppy S. Winanti dan Wawan Mas’udi).....	331
Biodata Singkat Penulis .....		343

## Daftar Singkatan

AHLA	: American Hotel and Lodging Association
AKPRINDO	: Asosiasi Pengusaha Kafe dan Restoran Indonesia
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia
APD	: Alat Pelindung Diri
ASEAN	: Association of Southeast Asian Nations
AV	: <i>Autonomous Vehicles</i>
BPJS	: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPS	: Badan Pusat Statistik
BRT	: <i>Bus Rapid Transit</i>
COVID-19	: Corona Virus Disease 2019
Ebola/EVD	: <i>Ebola Virus Disease</i>
ERP	: Electronic Road Pricing
Fasyankes	: Fasilitas pelayanan kesehatan
H5N1	: Virus Flu Burung
HIV/AIDS	: <i>Human immunodeficiency virus and acquired immune deficiency syndrome</i>
HPU	: <i>Health Promoting University</i>
IPPC	: Intergovernmental Panel on Climate Change
ITDP	: Institute for Transportation and Development Policy
KLB	: Kejadian Luar Biasa
KRL	: Kereta Rel Listrik
LRT	: <i>Light Rail Transit</i>
MaaS	: <i>Mobility as a Service</i>
MICE	: Meetings, Incentives, Convention and Exhibition
MIT	: Massachusetts Institute of Technology

MRT	: <i>Mass Rapid Transit</i>
NGOs	: <i>Non-Governmental Organizations</i>
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
PBI	: Penerima Bantuan Iuran
PBPU	: Peserta Bukan Penerima Upah
PDB	: Pendapatan Domestik Bruto
PDP	: Pasien Dalam Pengawasan
PERPPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PHBS	: Pola Hidup Bersih dan Sehat
PHRI	: Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia
PPE	: <i>Personal Protective Equipment</i>
PSBB	: Pembatasan Sosial Berskala Besar
PT KAI	: Perseroan Terbatas Kereta Api Indonesia (Persero)
PT KCJ	: Perseroan Terbatas KAI Commuter Jabodetabek (kini berganti nama menjadi PT Kereta Commuter Indonesia/KCI)
Satgas	: Satuan Tugas
SBUM	: Subsidi Bantuan Uang Muka
TDM	: <i>Transport Demand Management</i>
TOD	: <i>Transit Oriented Development</i>
UHC	: <i>Universal Health Coverage</i>
UITP	: International Association of Public Transport
UMKM	: Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
UNWTO	: United Nations World Tourism Organization
WfH	: <i>Work from home</i>
WHO	: <i>World Health Organization</i>
WTTC	: World Travel and Tourism Council

## Daftar Istilah

Alat Pelindung Diri	Alat yang digunakan untuk melindungi diri, khususnya oleh tenaga medis, yang terdiri dari pakaian <i>hazmat</i> , <i>goggles</i> , sarung tangan <i>disposable</i> , lapisan sepatu, dan tutup wajah.
<i>Artificial Intelligence</i>	Simulasi kecerdasan manusia dalam mesin yang diprogram untuk berpikir seperti manusia dan meniru tindakannya.
<i>Asian flu</i>	Pandemi virus H2N2 yang muncul di Asia pada tahun 1957–1958. Pertama kali dilaporkan muncul di Singapura pada tahun 1957 dan menyebar ke beberapa wilayah di dunia. Jumlah kematian yang tercatat mencapai 1,1 juta orang di seluruh dunia.
AV ( <i>autonomous vehicles</i> )	Kendaraan yang bergerak sendiri ( <i>self-driving</i> ) dengan mengandalkan fungsi sensor.
<i>Bike sharing</i>	Konsep layanan transportasi yang menyediakan akses terhadap sepeda untuk perjalanan pendek.
Bricolage	Pendekatan kewirausahaan yang memfokuskan pada upaya kreatif dan imajinatif untuk mendayagunakan sumber daya yang terbatas baik dari sisi jenis, jumlah dan kualitasnya.
<i>Bubonic Plague (black death)</i>	Pandemi yang melanda Eurasia pada Abad Pertengahan tahun 1347 yang kurang lebih berlangsung hingga 1351 serta memakan korban 30 hingga 50 persen populasi Eropa. Salah satu dampak ekonomi politik yang luar biasa dari pandemi ini adalah tergerusnya dan bahkan berakhirnya sistem feodal di Eropa.

<i>Bus Rapid Transit</i>	Sistem layanan transportasi massal di perkotaan berbasis moda bus berkapasitas besar yang memiliki karakter efisien dan nyaman dari sisi desain, infrastruktur (halte, jalur khusus, dan sistem pembayaran) dan teknologi (sistem informasi).
<i>Coronavirus Corner</i>	Pusat informasi mengenai COVID-19.
<i>Coronopticon</i>	Mekanisme <i>state surveillance</i> dengan melakukan pengawasan ketat terhadap individu dengan menggunakan teknologi informasi.
Disrupsi	Gangguan atau masalah yang mengakibatkan suatu aktivitas atau keadaan tidak berjalan seperti biasanya.
Eksklusi sosial	Proses pengabaian atau penolakan akses untuk memenuhi aspirasi/kebutuhan/meningkatkan penghidupan yang layak suatu warga, kelompok, maupun komunitas tertentu.
<i>Emergent strategy</i>	Strategi yang muncul tanpa ada perencanaan formal, berkembang dari waktu ke waktu tanpa ada sasaran yang ditetapkan sebelumnya.
<i>External shocks</i>	Kejadian dari sumber eksternal yang memberikan dampak serius terhadap jalannya bisnis, seperti bencana alam, krisis ekonomi, krisis politik, kerusakan, dan pandemi.
<i>First mile dan last mile</i>	Perjalanan dari tempat asal menuju lokasi transit transportasi massal; dan perjalanan dari lokasi transit transportasi massal ke tempat tujuan.
<i>Heavy rail</i>	Jenis kereta yang memiliki kapasitas besar, dapat digunakan untuk mobilitas di dalam kota, tetapi lebih sering digunakan untuk perjalanan jauh (antarkota).

<i>Herd immunity</i>	Kekebalan sebuah kelompok populasi dari serangan penyakit menular, yang merupakan hasil dari kegiatan vaksinasi terhadap sekelompok individu tersebut.
Infodemic	Informasi yang berlebihan dan tidak dapat dilacak kebenarannya, terutama yang beredar dan berkembang pada saat situasi emergensi kesehatan.
Inklusi sosial	Proses membangun hubungan sosial serta menghargai individu-individu dan komunitas-komunitas sehingga mereka dapat berpartisipasi secara penuh dalam proses pengambilan keputusan.
Interseksionalitas	Interaksi berbagai kategori sosial dan kultural pada level yang berbeda-beda yang memproduksi beragam bentuk relasi kuasa, misalnya kategori sosial dan kultural etnisitas, gender, kelas, disabilitas, orientasi seksual, dan lain-lain.
Kebijakan inklusif	Kebijakan yang mengakui, mengakomodasi, dan memberikan akses untuk memenuhi aspirasi/kebutuhan/meningkatkan penghidupan yang layak suatu warga, kelompok, maupun komunitas marginal.
<i>Light rail</i>	Jenis kereta yang digunakan untuk mobilitas di dalam kota yang memiliki karakter kapasitas lebih rendah dibandingkan <i>heavy rail</i> , lebih ringan, dan bentuknya lebih kompak.
<i>Lockdown</i>	Karantina wilayah untuk mencegah perpindahan orang dari dan menuju suatu wilayah.
Manajemen krisis	Tindakan menghadapi suatu krisis yang terjadi dengan upaya yang sudah disiapkan sebelumnya untuk meminimalkan kerugian yang dapat terjadi ketika krisis tersebut.



Marginalisasi	Ketika warga, kelompok orang, ataupun komunitas mengalami proses peliyanan atau tidak dianggap/ merasa bukan sebagai bagian dari sebuah negara, masyarakat, atau komunitas tertentu.
<i>Micro-mobility</i>	Jenis moda transportasi berupa perangkat ringan dan kecil yang digunakan oleh perorangan, seperti sepeda, skuter, dan <i>skateboard</i> .
<i>Mobility as a Service (MaaS)</i>	Platform daring yang menyediakan jasa mobilitas yang moda transportasinya dikelola oleh satu atau lebih operator dengan satu sistem layanan yang terintegrasi.
<i>New mobility services</i>	Layanan yang menyediakan jasa transportasi dengan pemanfaatan teknologi dan internet guna memberikan akses kepada moda transportasi berdasarkan prinsip pemakaian bersama dan sesuai dengan permintaan.
Pandemi	Wabah yang berjangkit serempak di berbagai tempat meliputi daerah geografi yang luas.
Pembatasan sosial ( <i>social distancing</i> )	Tindakan untuk menjaga jarak antarmanusia, untuk mengendalikan penyebaran penyakit menular.
<i>Personal Protective Equipment (PPE)</i>	Alat-alat atau perlengkapan yang wajib digunakan untuk melindungi dan menjaga keselamatan pekerja saat melakukan pekerjaan yang memiliki potensi bahaya atau risiko kecelakaan kerja.
<i>Pricing mechanism</i>	Mekanisme yang diterapkan berupa disinsentif guna membatasi penggunaan kendaraan pribadi.
<i>Rapid test</i>	Tindakan untuk mendeteksi COVID-19 yang dapat dilakukan secara cepat dalam waktu beberapa jam atau hari saja.
Resiliensi bisnis	Kapasitas suatu unit usaha untuk bangkit kembali dari kesulitan dan kegagalan.
Revolusi Industri 4.0	Revolusi industri yang ditandai dengan kemajuan dan penggunaan secara luas teknologi informasi.

<i>Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)</i>	Penyakit yang disebabkan oleh <i>coronavirus</i> atau dikenal sebagai SARS-CoV. Pertama kali dilaporkan muncul di Asia pada tahun 2003 dan menyebar di sekitar 26 negara. Sekitar 8.098 orang terinfeksi secara global dengan jumlah kematian mencapai 774 orang.
<i>Shared mobility</i>	Konsep layanan transportasi dalam bentuk penggunaan secara bersama berbagai moda kendaraan, meliputi kendaraan umum, mobil, sepeda motor, motor, dan skuter.
<i>Shared rides</i>	Konsep layanan transportasi di mana suatu perjalanan yang dilakukan oleh beberapa orang pada suatu waktu secara bersamaan di dalam sebuah kendaraan.
<i>Shared vehicles</i>	Konsep layanan transportasi di mana beberapa orang menggunakan menggunakan kendaraan yang sama.
<i>Spanish flu</i>	<i>Influenza</i> yang disebabkan oleh virus H1N1 yang biasa ditemukan pada unggas. Menjadi pandemi yang melanda dunia pada tahun 1918–1919. Diperkirakan 500 juta orang atau sepertiga populasi dunia pada saat ini terinfeksi virus tersebut. Tingkat kematian mencapai setidaknya 50 juta orang di seluruh dunia.
<i>Thermogun</i>	Alat pendeteksi suhu tubuh yang digunakan tanpa harus bersentuhan dengan objek.
Transformasi digital	Perubahan cara berbisnis dengan menggunakan adopsi teknologi digital sebagai pilarnya.
<i>Transit Oriented Development/TOD</i>	Konsep pengembangan kota berbasis transit yang mengutamakan penggunaan lahan yang menggabungkan fungsi tempat tinggal dan komersial untuk memaksimalkan akses terhadap transportasi umum.

<i>Transport Demand Management (TDM)</i>	Pengaplikasikan kebijakan, program, peraturan, dan strategi untuk meminimalisasi kebutuhan dan penggunaan kendaraan pribadi dan mempromosikan moda transportasi yang lebih efektif dan ramah lingkungan (transportasi umum dan kendaraan tidak bermotor).
Vaksin	Bahan antigenetik yang dimasukkan ke dalam tubuh guna membangun kekebalan terhadap suatu penyakit.
Virologi	Cabang ilmu yang mempelajari virus.
<i>Work from home</i>	Bekerja secara fleksibel dari segi tempat dan waktu kerja dengan bantuan teknologi informasi dan komunikasi.
Zoonosis	Penyakit yang muncul dari hewan dan menginfeksi manusia.

# Bab 1

## *New Normal*

*Wawan Mas'udi dan Poppy S. Winanti*

Dunia tidak lagi sama akibat COVID-19. Sebagaimana pandemi besar yang pernah melanda, COVID-19 mendorong terjadinya banyak perubahan dan telah melahirkan norma dan praktik baru dalam tatanan sosial, politik, dan ekonomi; baik pada level individu, komunitas, kelembagaan, dan hubungan antarbangsa. *The Economist* (ed. 16–22 Mei 2020) misalnya, menghadirkan analisis kemunduran globalisasi sebagai akibat menguatnya pendekatan nasionalis dalam menangani pandemi dan kecenderungan *self-sufficiency*. Situasi yang disebut dengan *the reversing of globalisation* ini menjadi salah satu normalitas baru dalam hubungan antarbangsa sebagai dampak COVID-19 (Mas'udi dan Winanti, 2020), justru di tengah semakin intensifnya mobilitas manusia serta barang dan jasa dalam beberapa dasawarsa terakhir. Normalitas lainnya yang sudah mulai terbentuk adalah pergeseran mekanisme pelayanan publik, aktivitas ekonomi, dan bisnis proses industri, yang kesemuanya mengadopsi teknologi digital (McKinsey & Company, August 2020). Pandemi juga secara cepat telah melahirkan struktur ketimpangan sosial dan ekonomi baru, di tengah adanya keyakinan akan munculnya peluang-peluang transformasi dan struktur sosial yang lebih setara (Schifferes, 2020; Tabner, 2020).

Perubahan yang tengah berlangsung sebagai dampak dan respons atas mewabahnya COVID-19 menghadirkan teka-teki yang tidak mudah untuk dijawab, terutama terkait dengan: 1) kompatibilitas antara nilai dan tatanan yang selama ini dianggap mapan dengan kebutuhan untuk merespons krisis akibat COVID-19, maupun setelah nantinya wabah ini berlalu; 2) bentuk-bentuk perubahan atau normalitas baru yang tengah berlangsung baik di level personal, sosial, maupun organisasional; dan 3) derajat kedalaman dan sifat perubahan, apakah bersifat permanen/berkelanjutan atau sementara/jangka pendek. Pandemi ini, secara tegas memaksa kita untuk merenungkan kembali kompatibilitas norma dan tatanan yang selama ini berlangsung, dan bahkan

melakukan pendefinisian kembali sesuai dengan kebutuhan dan tantangan untuk bertahan hidup menghadapi ganasnya pandemi. Berbagai kebutuhan untuk melakukan penyesuaian tata kehidupan ini dibungkus dalam narasi *new normal*.

Hasil observasi cepat menunjukkan, perubahan-perubahan kasat mata yang terjadi akibat COVID-19 terlihat di berbagai aspek kehidupan; perilaku individu, respons komunitas, penyelenggaraan bisnis dan ekonomi, tata kelola negara, dan relasi global. Perubahan yang berlangsung dan yang mengarah ke *new normal* ini merupakan implikasi dari pengaturan selama masa tanggap darurat COVID-19 seperti diberlakukannya *lockdown* dan isolasi level komunitas, *social distancing*, mekanisme *work from home*, *distance learning*, efisiensi, dan *refocusing* sumber daya, serta penyesuaian lainnya yang kemudian menjadi kebiasaan baru. Di tingkat global, salah satu perubahan mendasar ditandai dengan menguatnya berbagai bentuk restriksi yang dilakukan oleh banyak negara, baik yang menyangkut pergerakan manusia maupun barang. Di satu sisi, restriksi ini sebagai upaya untuk mencegah penyebaran virus, namun di sisi lain memaksa redefinisi hubungan antarbangsa di abad ke-21 yang ditandai dengan interkonektivitas dan saling ketergantungan yang sangat tinggi (Mas'udi dan Winanti, 2020).

Situasi pandemi juga bisa menghadirkan perubahan dalam konteks tata politik. Sebagaimana dijelaskan dalam studi Celina Menzel (2018), pandemi bisa melahirkan *political instability* sebagai akibat gelombang ketidakpuasan sosial dan ekonomi yang meluas. COVID-19 tidak terkecuali. Lebih lanjut, satu perkembangan menarik yang bisa diamati di banyak tempat, situasi pandemi justru menjadi pintu masuk bagi konsolidasi kekuasaan yang berada di luar jalur demokrasi (*The Economist*, 25 April 2020) dan penundaaan atau penyesuaian mekanisme demokrasi elektoral (IFES, 2020). Dengan alasan pencegahan virus, COVID-19 juga menjadi pintu masuk penguatan pengawasan dan kontrol terhadap warga negara dengan mekanisme *tracing* dan perekaman pergerakan individu. COVID-19 telah melahirkan *coronopticon* (lihat *The Economist*, 26 March 2020), yaitu mekanisme *state surveillance* dengan melakukan pengawasan ketat terhadap individu dengan menggunakan teknologi informasi.

*New normal*' di berbagai dimensi sebagaimana dipaparkan di atas, setidaknya merupakan akibat dari tiga faktor: a) penyesuaian kehidupan baru selama masa tanggap darurat COVID-19; b) tata kelembagaan dan perilaku baru sebagai bagian dari upaya pencegahan dan penanganan

dampak COVID-19; dan c) peluang perubahan dan kesempatan baru yang muncul akibat COVID-19. Meskipun istilah *new normal* menjadi *phrase* yang dibicarakan secara luas, baik di level global maupun nasional, dan direproduksi secara masif baik oleh pengambil kebijakan, media massa, media sosial, dan wacana individual, namun belum ada pembahasan yang komprehensif akan diskursus ini. Untuk itu, dirasa perlu melakukan sistematisasi pengetahuan dan diskursus terkait *new normal*, baik dalam aspek: pelacakan asal-muasal dan perkembangan istilah, ekspresinya di berbagai sektor kehidupan, pergeseran relasi kuasa yang ditimbulkan, serta dinamika kontrol dan distribusi sumber daya yang muncul sebagai respons atas krisis dan kemungkinan tatanan baru pasca-COVID-19.

Buku *New Normal: Perubahan Sosial Ekonomi dan Politik Akibat COVID-19* ini merupakan upaya untuk melakukan pelacakan dan sistematisasi pengetahuan atas diskursus *new normal*. Buku ini dimaksudkan sebagai kelanjutan dari *edited volume Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal* (2020) yang diterbitkan pada bulan Mei 2020, yang memotret respons dan kebijakan yang muncul di awal pandemi. Sejumlah pertanyaan untuk memandu penulisan bab-bab yang tersaji dalam buku ini adalah sebagai berikut:

1. Apa *new normal* dan mengapa penting untuk dibicarakan?
2. Aspek-aspek apa saja yang muncul dalam perdebatan *new normal*?
3. Bagaimana ekspresi *new normal* dalam aspek politik dan pemerintahan dan perubahan apa saja yang berlangsung?
4. Bagaimana ekspresi *new normal* di sektor ekonomi baik industri besar maupun ekonomi lokal/informal, yang dihadapkan pada kebutuhan untuk bertahan hidup dan secara ketat harus adopsi ukuran-ukuran kesehatan?
5. Bagaimana masyarakat dan komunitas merespons dan mengadaptasi *new normal*?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan diulas dalam bab-bab yang disusun oleh 24 kontributor, yang merupakan ahli di bidangnya masing-masing. Pembentukan tim penulis berlangsung cukup cepat (sekitar 1 minggu), demikian halnya dengan proses penulisan sampai dengan penerbitan yang berlangsung sekitar dua bulan. Dalam proses penyelesaian buku ini, salah satu penulis yang juga merupakan Profesor Ilmu Politik di UGM, Cornelis Lay, meninggal dunia akibat sakit jantung yang dideritanya

selama 9 tahun terakhir. Buku ini salah satunya didedikasikan untuk beliau, terutama atas *mentorship* dan resiliensi menghasilkan renungan akademik yang ditunjukkan meskipun dalam kondisi yang tidak sepenuhnya sehat.

Sebelum secara ringkas menjelaskan sistematika buku dan isi pokok setiap bab, berikut ini dipaparkan kerangka pikir menjelaskan *new normal*, yang dalam buku ini diletakkan dalam konteks relasi antara pandemi dengan perubahan peradaban. Untuk itu perlu dilakukan penelusuran atas istilah ‘*new normal*’, yang awalnya muncul sebagai prasyarat untuk menggerakkan kembali berbagai sektor kehidupan selama COVID-19 masih merajalela, dan penyesuaian ke depan setelah pandemi diatasi.

## **Pandemi: Krisis Kesehatan Pemicu Perubahan**

Dalam rentang sejarah peradaban, krisis kesehatan akibat pandemi menjadi faktor penting yang menghadirkan perubahan dalam tata kelola sosial, politik, dan ekonomi. Wabah *black death* atau yang dikenal juga sebagai *bubonic plague* yang melanda Eropa dan sebagian wilayah di Asia pada masa abad pertengahan dipercaya menjadi salah satu faktor yang menggeser keseimbangan kekuasaan dalam sistem monarki dan kepemilikan tanah, mengingat sangat masifnya kematian yang disebabkan oleh wabah ini (<https://www.history.com/topics/middle-ages/pandemics-timeline>). Berbagai institusi pelayanan masyarakat yang ada pada masa itu, termasuk pendidikan, harus berhenti beroperasi. Di awal abad ke-20, dunia kembali diguncang oleh wabah *Spanish Influenza*. Pandemi flu ini menyebar secara cepat ke berbagai belahan dunia, menyebabkan jutaan kematian. Banyak yang meyakini, wabah ini ikut andil dalam menghentikan Perang Dunia I dan menjadi faktor pemicu terjadinya *great depression* (1929–1932) (Garret, 2007; Keegan, 2020). Pandemi ini juga melahirkan keguncangan sistem kesehatan (kurangnya tenaga medis, alat kesehatan, obat-obatan, dan fasilitas perawatan) dan munculnya standar perilaku kesehatan baru, seperti penggunaan masker, pelindung muka, dan pembersihan rutin fasilitas publik.

Dalam periode yang lebih kontemporer, wabah juga telah menjadi faktor yang mengoreksi tatanan sosial ekonomi yang sudah ada. *Avian Influenza* (akhir 1990-an dan awal 2000-an) dan *Swine Flu* (2009–2010) juga telah menyebabkan dampak negatif ekonomi yang signifikan dan memunculkan kebutuhan untuk mengadopsi sistem kesehatan publik yang lebih setara. *Avian influenza* yang merebak di Asia Timur telah melahirkan krisis di industri peternakan (khususnya unggas), kerugian ekonomi yang

besar, dan mengharuskan banyak negara untuk melakukan protokol sangat ketat guna mencegah penyebaran wabah (Milan, 2005). Demikian halnya dengan *Swine Flu* yang bermula di Amerika Serikat, dan ditetapkan sebagai pandemi oleh WHO pada tahun 2009, telah menyebabkan jutaan orang sakit dan ratusan ribu meninggal dunia. Selain menyebabkan kontraksi ekonomi global yang serius (Aubin, 2009), *swine flu* juga telah melahirkan sistem nasional pelayanan vaksin khususnya di Amerika Serikat (Calmes & McNeil, 2009).

Gambaran ringkas tentang pandemi dan dampak perubahan yang terjadi, baik dari sisi ekonomi, sosial, relasi antarbangsa, maupun sistem layanan publik (khususnya kesehatan), di atas, menunjukkan determinasi kesehatan dalam tata kehidupan dan peradaban manusia. Krisis kesehatan telah memicu lahirnya krisis di sektor kehidupan lainnya, sekaligus menjadi faktor pemaksa perubahan perilaku individu maupun organisasional. Sejarah mengajarkan, dari waktu ke waktu krisis kesehatan telah melahirkan “normalitas baru” yang merombak tatanan mapan di berbagai level dan sektor.

COVID-19, meskipun diprediksi masih jauh dari berakhir, juga telah melahirkan goncangan dahsyat. Di sektor ekonomi, laporan berbagai lembaga internasional menunjukkan kontraksi ekonomi yang bisa memicu terjadinya resesi global (Inman, 2020). Banyak negara, bahkan sudah mengumumkanantisipasi menuju resesi, misalnya Singapura dan Filipina (Lim, 2020; Venzon, 2020). Pandemi ini juga membuka tabir gelap inequalitas dan kelemahan kesehatan publik, bukan hanya di negara-negara berkembang, namun juga di negara maju (Mas’udi dan Winanti, 2020). Secara politik, COVID-19 telah melahirkan fenomena yang tidak terjadi dalam periode pandemi sebelumnya. Ini ditandai dengan kecenderungan munculnya model kepemimpinan populis yang antipengetahuan (Urbinati, 2020), pemanfaatan situasi oleh para autocrat untuk ekstensi kekuasaan personal dan kelompok, serta kontrol warga negara dengan teknologi digital (*coronopticon*) dengan alasan *virus tracing* (The Economist, 26 Maret 2020). Sangat nyata, COVID-19 akan menjadi *milestone* baru perubahan besar tatanan sosial, politik, dan ekonomi, meskipun bentuk akhir perubahan ini masih belum definitif.



## **“New Normal”: Berdamai dengan Pandemi atau Sinyal Transformasi?**

Di tengah situasi yang penuh dengan ketidakpastian akan akhir pandemi dan masih berlangsungnya upaya untuk memahami karakter virus berikut cara untuk menjinakkannya, desakan untuk melakukan normalisasi berbagai sektor kehidupan, khususnya ekonomi tidak terelakkan. WHO dan pemerintahan di berbagai negara mulai mendeklarasikan tatanan baru untuk hidup berdampingan dengan COVID-19, dengan gagasan “*new normal*”. Kebutuhan normalisasi kehidupan melalui pemfungsian kembali aktivitas sosial dan ekonomi berangkat dari kekhawatiran berlangsungnya resesi, mengingat pandemi telah menghentikan hampir secara total pergerakan ekonomi. Dunia terjerat dalam dua arus tarikan yang seolah saling menegasikan: ekonomi versus kesehatan.

Tarik ulur antara kepentingan ekonomi dan kesehatan sudah berlangsung sejak merebaknya COVID-19. Pilihan yang berlangsung cenderung bersifat *zero-sum*, yang melihat kedua kepentingan tersebut saling berseberangan dan meniadakan satu sama lain (Lin & Meissner, 2020). Dalam perkembangannya ketika pandemi masih berlangsung, pertarungan dua kutub ini juga terus berlangsung. Di Amerika Serikat misalnya, ketegangan berlangsung antara Presiden Trump yang propembukaan ekonomi secepatnya dengan sejumlah Gubernur Negara Bagian mengedepankan ukuran kesehatan (bbc.com, 14 April 2020). Ketegangan di level elite ini telah memicu mobilisasi massa menolak kebijakan *lockdown* (bbc.com, 23 Mei 2020). Di Brasil, Presiden Bolsonaro mengganti menteri kesehatan yang *pro-lockdown* dengan tokoh yang mendukung pengaktifan ekonomi di tengah meroketnya penyebaran virus (bbc.com, 16 April 2020).

Di tengah kejenuhan masyarakat yang dipaksa hidup “dalam goa” selama *lockdown* dan tanda-tanda resesi ekonomi, gagasan untuk hidup berdampingan dengan COVID-19 muncul. Pada akhir April 2020, WHO melontarkan gagasan *new normal*, sebagai bentuk transisi untuk kembali ke kehidupan normal pascapandemi (WHO Media Briefing, 22 April 2020). *New normal* yang digagas WHO merujuk pada kebutuhan untuk merancang dan melembagakan protokol baru berbasis standar kesehatan yang dibutuhkan dalam masa transisi sebelum aktivitas ekonomi dan sosial berfungsi kembali. Protokol terkait dengan pola hidup dan perilaku yang bisa mencegah COVID-19 menjadi prasyarat yang harus dilakukan oleh individu dan diadopsi oleh institusi sosial, politik/pemerintahan, dan ekonomi sebelum menjalankan kembali aktivitas. Dalam kampanye *new*

*normal*, yang muncul kemudian adalah berbagai bentuk infografis dan poster tentang perilaku hidup aman dari COVID-19 dan protokol kesehatan yang harus diadaptasi sebelum melonggarkan pembatasan sosial atau *lockdown* (lihat: poster protokol *new normal* WHO, pranala: who.int).

Di Indonesia, adopsi *new normal* mengemuka pada pertengahan Juni 2020, diawali dengan pernyataan Presiden Jokowi untuk mempersiapkan diri hidup berdampingan dengan COVID-19 (kompas.com, 15 Mei 2020). Sebagaimana halnya gagasan WHO, *new normal* dalam kacamata pemerintah merupakan mekanisme transisi untuk mendorong kembali bergulirnya aktivitas ekonomi dan sosial. Secara operasional, pernyataan Presiden tersebut diikuti dengan penyiapan berbagai protokol aman dari COVID-19 yang diperlukan di tempat kerja, lembaga pelayanan publik, institusi agama, lalu lintas, pariwisata, dan sebagainya. Presiden sendiri secara simbolis melakukan pengecekan langsung persiapan protokol menuju kembali ke pembukaan ekonomi di sejumlah tempat, termasuk mall dan stasiun (suara.com, 26 Mei 2020). Dalam perkembangannya istilah *new normal* mendapatkan gugatan, karena dianggap menimbulkan kebingungan di masyarakat. Respons pemerintah adalah mengubah terminologi menjadi “adaptasi kebiasaan baru” (tirto.id, 11 Juli 2020). Meskipun secara semantik memiliki perbedaan, namun substansinya sama, yaitu adaptasi berbagai protokol kesehatan dalam perilaku individu maupun organisasional. Oleh karena itu istilah *new normal* dan adaptasi kebiasaan baru, dalam buku ini dipergunakan secara setara.

*New normal* bukanlah terminologi yang baru muncul sebagai respons atas COVID-19. Secara umum, istilah ini merujuk pada hadirnya tatanan baru sebagai bentuk respons atas situasi krisis. *New normal* merupakan bentuk perubahan yang dipicu oleh krisis dan adaptasi sistem baru yang bisa mencegah terjadinya kembali atau mempersiapkan diri menghadapi sebuah situasi krisis. Tatanan baru masyarakat yang terbentuk sebagai akibat situasi krisis dan pelembagaan sistem manajemen kebencanaan yang lebih komprehensif (mulai dari mitigasi sampai dengan sistem pemulihan) adalah gambaran *new normal*. Tatanan dunia pascaperistiwa 9/11 yang ditandai dengan ketatnya prosedur pemeriksaan di berbagai tempat (misalnya: bandara, tempat ibadah, dan kompleks pemerintahan) serta sistem *alert* atas kemungkinan ancaman teror juga menggambarkan sebuah sistem *new normal* pasca krisis. Lebih jauh, tatanan baru yang muncul sebagai respons atas krisis tersebut sekaligus merefleksikan perubahan struktur dan relasi

kekuasaan. Secara epistemologis, *new normal* adalah sinyal perubahan yang bersifat fundamental.

Pendefinisian *new normal* yang dipopulerkan oleh WHO dan kemudian diikuti oleh pemimpin politik/pemerintahan berada di luar orbit epistemologis di atas. Narasi *new normal* mengalami pendangkalan makna, karena disederhanakan sebagai adaptasi protokol perilaku baru baik di tingkat individu maupun organisasi untuk mencegah penyebaran pandemi. Motif yang melatarbelakangi adopsi *new normal* juga sangat pragmatis, yaitu membuka kembali ekonomi dan normalisasi kehidupan dengan perilaku baru kesehatan.

Dangkalnya pemaknaan dan simplifikasi *new normal* sebagai protokol perilaku ini berlawanan dengan keyakinan banyak kalangan bahwa pandemi COVID-19 membuka kesempatan lebar bagi munculnya berbagai perubahan mendasar yang mendorong lahirnya struktur kesetaraan baru dalam masyarakat (Mas'udi dan Winanti, 2020). Pandemi menjadi struktur kesempatan untuk transformasi sosial dan ekonomi yang lebih inklusif dan berkeadilan, karena telah membuka sisi gelap tata kelola sistem yang ada. Diskusi *new normal* karenanya tidak semata membahas aspek protokol perilaku sebagaimana ramai diperbincangkan oleh politisi dan pengambil kebijakan, namun lebih dalam melihat perubahan apa yang sedang berlangsung di berbagai arena sebagai akibat pandemi COVID-19, dan seberapa kuat perubahan yang berlangsung merombak struktur dan relasi sosial, ekonomi, dan politik.

Mengingat aspek perubahan mencakup berbagai level dan arena, derajat perubahan yang berlangsung bisa dalam dua skenario besar: 1) bersifat jangka pendek dan sementara sebagai reaksi atas pandemi dan merupakan bagian dari transisi untuk kembali ke normalitas lama; atau 2) bersifat jangka panjang dan permanen sebagai bentuk evolusi peradaban akibat perubahan lingkungan, termasuk pandemi. Analisis atas bentuk dan derajat perubahan di berbagai sektor dan arena akibat COVID-19 akan dibahas dalam bab-bab yang tersusun dalam sistematika berikut.

## **Sistematika dan Argumen**

Buku ini disusun oleh 24 penulis yang menuangkan pemikiran dan analisisnya dalam 18 bab (termasuk pengantar dan penutup). Artikel setiap bab ditulis terutama dengan memanfaatkan data-data digital/*online* dan *review* literatur. Metode pemanfaatan data digital ini merupakan salah satu

prosedur new normal dalam penelitian. Bab dalam buku ini tersusun dalam empat bagian, yaitu: perdebatan perspektif *new normal*, *new normal* dalam politik/pemerintahan, *new normal* di sektor ekonomi, dan penerimaan sosial atas diskursus *new normal*, serta bab pengantar dan penutup.

Di bab pengantar yang mengawali buku ini, editor menjelaskan urgensi penulisan, cakupan bahasan, dan kerangka analisis untuk memahami *new normal* dalam kerangka perubahan sosial, politik, dan ekonomi yang diakibatkan oleh pandemi atau krisis kesehatan. Selanjutnya, bagian pertama menjelaskan berbagai perspektif/wacana terkait dengan *new normal*. Bab yang ditulis oleh Cornelis Lay menjelaskan dimensi relasi kuasa yang bertahan sebagai dampak COVID-19 dengan menunjukkan adanya reproduksi kelas sebagai akibat dari penguasaan teknologi digital sebagai sumber daya kekuasaan baru yang menguat sebagai akibat kebiasaan-kebiasaan baru yang lahir sebagai respons atas situasi COVID-19. Pandemi ini juga telah menghadirkan perdebatan penting dalam perspektif kebijakan publik, khususnya ketika dihadapkan pada pilihan diametral antara pertimbangan ekonomi dan kesehatan. Artikel Erwan Agus Purwanto dan Ova Emilia menjelaskan secara menarik bahwa *new normal* merupakan titik temu atas kebutuhan untuk segera menggerakkan kembali aktivitas ekonomi, yang harus diawali dengan pelebagaan prosedur dan standar kesehatan.

Perspektif selanjutnya terkait dengan analisis yang menunjukkan bahwa *new normal* merupakan fenomena kebudayaan. Di bab ini, Siti Murtiningsih, menjelaskan dua perspektif perubahan budaya yang berlangsung, yaitu ekologis dan evolusioner. COVID-19 dimaknai sebagai dorongan ekologis menghasilkan perubahan kebudayaan secara cepat. Perspektif terakhir yang didiskusikan di bagian ini adalah *new normal* sebagai fenomena psikososial. Hamdi Muluk menjelaskan, tatanan dan prosedur *new normal* telah menghasilkan perubahan perilaku individu yang sejalan dengan anjuran protokol kesehatan. Namun, perilaku individu ini seringkali tidak terbawa dalam interaksi di ranah publik, yang bisa berakibat terjadinya *tragedy of the commons* yang ditunjukkan dengan terus meningkatnya angka penularan COVID-19.

Pandemi COVID-19 juga telah melahirkan peluang bagi reformasi/transformasi dalam praktik politik dan pemerintahan. Bagian kedua berisi empat bab mendiskusikan aspek-aspek perubahan dalam lingkup birokrasi, keuangan negara, sistem jaminan sosial, dan mekanisme elektoral sebagai respons atas situasi pandemi. Agus Pramusinto dan Indri Apriliyanti

menjelaskan bahwa situasi pandemi telah melahirkan peluang yang memaksa percepatan reformasi birokrasi yang selama ini terhambat oleh kuatnya sikap antiperubahan. Untuk memastikan agar pelayanan publik dan fungsi-fungsi pemerintahan bisa berjalan, birokrasi dipaksa mengadopsi mekanisme dan prosedur yang selama ini menjadi semangat perubahan birokrasi yang *agile*, adaptif, dan efisien dalam kinerja pelayanan. Aspek spesifik terkait dengan tata kelola pemerintahan yang dipaksa untuk berubah adalah pengelolaan keuangan negara. Wahyudi Kumorotomo menjelaskan bahwa COVID-19 telah melahirkan normalitas baru dalam pengelolaan keuangan publik sebagai akibat dari kebutuhan untuk melakukan *refocusing* dan realokasi anggaran guna penanganan dalam masa tanggap darurat maupun pemulihan. Selain itu, aspek kecepatan dan kecermatan dalam siklus anggaran publik juga menjadi norma dan prosedur baru yang berkembang akibat pandemi. Pandemi sebagaimana dijelaskan dalam buku *Tata Kelola Penanganan COVID-19* (Mas'udi dan Winanti, 2020) membuka kotak pandora persoalan inequalitas sistem pelayanan dasar di Indonesia (dan banyak negara lainnya). Nurhadi, Susetiawan, dan Kaffa menjelaskan *new normal* yang semestinya lahir akibat pandemi ini adalah sistem pelayanan publik dasar (khususnya kesehatan) yang menjangkau semua kalangan. Pandemi menjadi peluang untuk menata sistem *universal welfare*. Aspek pengelolaan politik yang mengalami penyesuaian besar-besaran akibat pandemi adalah sistem dan mekanisme elektoral. Kuskridho Ambardi menjelaskan, hal mendasar dalam adaptasi *new normal* mekanisme elektoral adalah menjaga *fairness* sebagai fondasi legitimasi pemilu. Pemilu di masa pandemi harus memastikan agar *disenfranchisement* yang berakibat hilangnya akses hak pilih tidak berlangsung sebagai akibat pengaturan ketat protokol kesehatan.

Bagian ketiga berisi analisis tentang peluang dan tantangan *new normal* di sektor ekonomi. Kajian berbagai lembaga ekonomi dan keuangan domestik maupun global menunjukkan krisis kesehatan akibat COVID-19 bisa menjalar ke krisis ekonomi. Sejumlah negara bahkan sudah mengumumkan masuk ke periode resesi. Empat bab dalam bagian ini menjelaskan tentang bagaimana adaptasi sejumlah sektor ekonomi yang paling terdampak akibat COVID-19 mencoba untuk memulihkan diri. Pariwisata merupakan salah satu sektor yang terdampak paling parah akibat pandemi. M. Baiquni menjelaskan situasi pandemi semestinya menjadi peluang untuk menata kembali model pengelolaan pariwisata yang lebih memberi ruang dan kesempatan bagi pelaku lokal/masyarakat, mengingat selama ini pariwisata menjadi sektor yang dikuasai oleh pemodal besar.

*New normal* pengelolaan sektor pariwisata bukan semata soal pembukaan ulang kawasan wisata dengan protokol baru kesehatan, namun karakter pengelolaan wisata yang lebih berdaulat dan memberi kemanfaatan langsung ke masyarakat. Aspek penting dalam kaitan dengan pariwisata adalah industri *hospitality* (misalnya hotel dan restoran). Serli Wijaya menjelaskan fondasi utama sektor *hospitality* adalah pengalaman dalam pelayanan (*service experience*) dan kepercayaan konsumen. *New normal* yang dikembangkan menjadi faktor kunci untuk tetap menjadi keyakinan konsumen atas aspek keselamatan ketika industri ini kembali beroperasi normal. Dan mengingat sektor *hospitality* mengalami kemandegan, pemerintah perlu aktif memberikan dukungan dan fasilitasi untuk membangkitkan kembali sektor yang melibatkan jutaan pekerja ini.

Dalam struktur ekonomi nasional, sektor informal (termasuk di dalamnya UMKM dan pasar tradisional) menempati porsi penting dan menjadi tumpuan ekonomi rakyat. Boyke R. Purnomo dalam bab resiliensi sektor ekonomi rakyat menjelaskan tekanan yang dihadapi pelaku ekonomi informal dan UMKM, sekaligus peluang yang terbuka untuk pengembangan sektor ini. Aspek kunci untuk penguatan sektor ekonomi rakyat adalah pengembangan inovasi (termasuk *skills* dan adaptasi teknologi digital) dan kelembagaan ekonomi (termasuk modal dan akses pasar). Pandemi dan *new normal* memberikan peluang bagi sektor ekonomi rakyat untuk masuk ke dalam alur *supply chain* dan menempatkannya tidak lagi dalam posisi pinggir sistem ekonomi. Sektor lainnya yang mengalami guncangan adalah transportasi, seiring dengan pembatasan mobilitas orang dan barang, serta adanya kecenderungan perangkat transportasi yang dipandang lebih aman dari kemungkinan penyebaran COVID-19. Prayoga Permana dkk. secara menarik menjelaskan pandemi telah mendorong kebiasaan baru masyarakat untuk menggunakan moda transportasi yang lebih ramah lingkungan, seperti sepeda. Semakin populernya sepeda sebagai alternatif transportasi jarak pendek menjadi sinyal tumbuhnya transportasi hijau, sekaligus juga menghadirkan tantangan pengelolaan manajemen lalu lintas dan transportasi secara keseluruhan yang lebih aman.

Bagian keempat mendiskusikan perubahan akibat COVID-19 yang berlangsung di level masyarakat dan penerimaan sosial atas diskursus *new normal*. Untuk bisa menjadi norma dan kebiasaan baru, diskursus *new normal* dengan segala aspek yang dibawahnya membutuhkan penerimaan secara sosial. Bab yang ditulis Arie Sujito menjelaskan bagaimana adaptasi komunitas atas gagasan *new normal*. Di tengah keterbatasan negara,

komunitas dan berbagai organisasi masyarakat justru berinisiatif untuk menggerakkan sumber daya dan mengembangkan mekanisme berbasis kekuatan sosial untuk transisi menuju *new normal*. Ciri khas masyarakat yang aktif ini menjadi modal sosial bagi pelebagaan *new normal* yang lebih bersifat organik. Penerimaan atas *new normal* di kalangan masyarakat sipil sangat beragam, tergantung konteks lokal. Jonatan Lassa menghadirkan analisis menarik terkait dengan bagaimana sebuah Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di NTT merespons gagasan *new normal* yang dihadirkan oleh negara. Dengan kacamata kritis relasi negara dengan masyarakat yang cenderung bersifat kontestatif, OMS akan bersikap skeptis wacana dan kebijakan yang dikembangkan oleh negara, dan cenderung memproduksi gagasan sendiri dalam kerangka pemberdayaan masyarakat di masa pandemi.

Dalam masa pembatasan sosial sebagai upaya mencegah penyebaran COVID-19, komunitas agama menjadi salah satu yang paling terdampak, terutama adanya seruan untuk pembatasan ritual secara berkelompok. Abdul Gaffar Karim mengulas tentang dampak pandemi yang telah memaksa terjadinya jeda berbagai ritual keagamaan yang melibatkan kerumunan. Dengan menggunakan analisis *big data* media sosial, jeda yang berlangsung mendapatkan dukungan, namun tidak akan menghadirkan perubahan yang bersifat jangka panjang. Jika pandemi berlalu, semua ritual keagamaan yang melibatkan banyak orang akan kembali menjadi normalitas. Bagi kelompok yang selama ini berada di posisi marginal dalam relasi kekuasaan, pandemi tampaknya akan memperburuk situasi ketidaksetaraan. Mengkaji posisi kelompok perempuan (khususnya Ibu Rumah Tangga) Wahyu Kustiningsih menunjukkan struktur ketidakadilan yang semakin dalam, mengingat semakin besarnya beban yang harus ditanggung ketika anak belajar dari rumah dan tekanan ekonomi keluarga yang ditimbulkan oleh pandemi. Pendalaman ketidaksetaraan ini berlawanan dengan harapan ideal berbagai kalangan yang melihat adanya peluang untuk membangun kesetaraan di tengah situasi pandemi.

Buku ini diakhiri dengan bab penutup oleh editor, yang berisi refleksi aspek-aspek apa saja yang berubah dan terus berlangsung sebagai akibat dari COVID-19 dan *new normal*. Sebagaimana yang bisa dipelajari dari lintasan sejarah peradaban, pandemi memang bisa menghasilkan berbagai perubahan yang mengoreksi berbagai ketidakadilan dan ketimpangan kekuasaan. Namun tidak bisa dipungkiri juga, pandemi juga bisa memperdalam struktur ketimpangan yang ada dan bahkan menghasilkan bentuk ketimpangan baru. *New normal* pada akhirnya tidak bisa semata dilihat sebagai penyesuaian

perilaku individu, namun secara lebih mendalam dimensi perubahan organisasional, kultural, dan struktural seperti apa yang berlangsung sebagai dampak dari pandemi.



## Daftar Pustaka

- , WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 22 April 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--22-april-2020>
- , <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/15/22185601/jokowi-kita-harus-hidup-berdampingan-dengan-covid-19>
- , <https://www.suara.com/news/2020/05/26/094030/jokowi-cek-penerapan-prosedur-new-normal-di-stasiun-mrt-bundaran-hi>
- , <https://tirto.id/alasan-pemerintah-ubah-diksi-new-normal-jadi-kebiasaan-baru-fp9P>
- , <https://www.starnewsonline.com/article/NC/20091025/News/605065381/WM?template=ampart>
- , Coronavirus: Anti-lockdown car protest draws thousands, 23 May 2020. Link: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52783936>
- , Coronavirus: Bolsonaro fires health minister over pandemic response, 16 April 2020. Link: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-52316150>
- , Coronavirus: Trump feuds with governors over authority. Link: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52274969>
- Aubin, Dena. 2009. "Swine flu dampens economy". Business News April 27, 2009, link: <https://uk.reuters.com/article/uk-financial/swine-flu-dampens-economy-idUKTRE53Q0TP20090427>
- Brahmbhatt, Milan. 2005. "Avian Influenza: Economic and Social Impacts". *Western Research Institute*
- Calmes, Jackie and Donald G. McNeil Jr., 2009. "Swine Flu Is Widespread in 46 States as Vaccines Lag".
- IFES, 2020. "Elections Postponed Due to COVID-19 -As of August 11, 2020. Link: [https://www.ifes.org/sites/default/files/elections\\_postponed\\_due\\_to\\_covid-19.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_postponed_due_to_covid-19.pdf)
- Inman, Phillip. 2020. "A hundred years on, will there be another Great Depression?". *The Guardian* 21 March 2020. Link: <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/21/100-years-on-another-great-depression-coronavirus-fiscal-response>
- Keegan, William. 2020. "We forget that flu once plagued the economy as coronavirus does today". link: <https://www.theguardian.com/>

business/2020/may/03/flu-once-plagued-economy-coronavirus-war-great-depression

- Lim, Janice. 2020. Singapore's economy shrinks 13.2% in Q2, as country enters worst recession in 55 years. link: <https://www.todayonline.com/singapore/singapore-enters-worst-recession-55-years-mti-downgrades-growth-forecast>
- Lin, Zhixian and Meissner, Christopher M. 2020. Health vs. Wealth? Public Health Policies and the Economy During Covid-19. NBER Working Paper No. 27099, May 2020
- Mas'udi, W dan Winanti, P. S. (eds.) 2020. *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Menzel, Celina. 2018. "The impact of outbreaks of infectious diseases on political stability: examining the examples of ebola, tuberculosis and influenza". Konrad Adenauer Stiftung.
- Schifferes, Steve. 2020. "The coronavirus pandemic is already increasing inequality". April 10, 2020, link: <https://theconversation.com/the-coronavirus-pandemic-is-already-increasing-inequality-135992>
- Tabner, Isaac T. 2020. Five ways coronavirus lockdowns increase inequality, April 8, 2020, link: <https://theconversation.com/five-ways-coronavirus-lockdowns-increase-inequality-135767>.
- The Economist. Creating the coronopticon: Countries are using apps and data networks to keep tabs on the pandemic. 26 March 2020. Link: <https://www.economist.com/briefing/2020/03/26/countries-are-using-apps-and-data-networks-to-keep-tabs-on-the-pandemic>
- Garrett, Thomas. 2007. "Economic Effects of the 1918 Influenza Pandemic Implications for a Modern-day Pandemic". Fed. Reserve Bank of St. Louis.
- Urbinati, Nadia. 2020. The Pandemic Hasn't Killed Populism After Lockdowns, Demagogues Will Likely Resurge, August 6, 2020. link: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-06/pandemic-hasnt-killed-populism>
- Venzon, Cliff. 2020. Philippines now SE Asia's COVID-19 hot spot, pressuring Duterte, 6 August 2020. Link: [https://www.ifes.org/sites/default/files/elections\\_postponed\\_due\\_to\\_covid-19.pdf](https://www.ifes.org/sites/default/files/elections_postponed_due_to_covid-19.pdf)



**BAGIAN PERTAMA**

**VARIASI PERSPEKTIF  
DAN WACANA *NEW NORMAL***



## **Bab 2**

### ***New Normal:***

# **Pergeseran Relasi Kekuasaan, Konsolidasi Kelas, dan Kesenjangan**

*Cornelis Lay*

*New normal*—kini berganti istilah “adaptasi kebiasaan baru”—adalah terminologi yang dikenalkan pemerintah guna menggambarkan situasi transisi dari fase pandemi COVID-19 ke situasi baru yang dibayangkan akan menjadi corak permanen kehidupan bermasyarakat ke depan. Situasi baru ini mengharuskan setiap individu dan masyarakat secara umum melakukan penyesuaian cara hidup. Penyesuaian ini bersifat radikal, mencakup aspek dan lingkup yang sangat luas, dan belum ada presedennya; mulai dari kebiasaan pribadi seperti mencuci tangan dan menggunakan masker, hingga hingga aktivitas kolektif seperti prosedur beribadah, berbelanja di pasar, bersekolah, dan seterusnya. Terminologi *new normal* sekaligus merujuk ke kebijakan hibrida yang diambil pemerintah guna mengompromikan dua rezim pengaturan mobilitas manusia (warga) yang saling berkompetisi. Pertama, rezim yang menekankan pada pengendalian atau pembatasan mobilitas/pergerakan/perpindahan ruang geografis manusia. Kedua, rezim yang menekankan pada kebebasan atau kemerdekaan mobilitas warga atau orang. Keamanan atau keselamatan publik merupakan argumen yang menjustifikasi keberadaan rezim pertama ini, yang pada fase awal didominasi alasan keamanan atau keselamatan negara sebagai pembenarnya.

Gambaran awal bekerjanya rezim pembatasan mobilitas ini bisa dilacak dalam kebijakan pengaturan pergerakan warga pada level global melalui pengembangan sistem keimigrasian yang ketat dimulai pada era pasca-Perang Dunia II hingga pada era 1980-an, masa berakhirnya Perang Dingin, dan mengalami perubahan signifikan pascaperistiwa 9/11 (Lahaf, 2003). Pembatasan mobilitas melalui sistem keimigrasian ini mendapat tantangan dari rezim kebebasan mobilitas ruang bagi manusia. Kompromi di antara keduanya melahirkan kebijakan hibrida dengan kebebasan

mobilitas diterima sebagai salah satu hak asasi manusia yang harus dijamin (Aleineikoff, 2020). Sementara kepentingan keselamatan negara (publik) dipenuhi melalui pengembangan dan penyertaan teknologi ke dalam sistem keimigrasian. Teknologi ini dari waktu ke waktu semakin dipercanggih dan saat ini telah mencapai fase biometrik (Jain, Ross, & Nandakumar, 2011; Kloppenburg & van der Ploeg, 2020), yakni otomatisasi pengenalan individu berdasarkan karakteristik fisik dan atau perilaku seperti sidik jari, wajah, retina, atau suara untuk mengidentifikasi dan mengontrol akses.

Dalam konteks domestik Indonesia, beroperasinya rezim pertama ini juga bukan hal unik. Hingga dasawarsa 1980-an, “surat jalan” yang dikeluarkan kepolisian setempat masih merupakan dokumen penting yang harus dimiliki seseorang yang akan bepergian dari daerahnya, terutama ke Jawa karena berbagai alasan, termasuk untuk melanjutkan pendidikan.

Pandemi COVID-19 memunculkan *public health security* sebagai alasan baru yang secara sporadis menjadi hampir setara, bahkan melebihi pentingnya alasan pertama di atas. Dari catatan sejarah yang bisa dilacak, pengalaman flu Spanyol 100 tahun lalu mengungkapkan secara jelas, bagaimana *public health security* telah menuntun rezim pembatasan mobilitas hingga ke titik sangat jauh dengan diperkenalkannya sistem *lockdown* di sejumlah kawasan seperti Minneapolis, St. Paul, San Fransisco, Los Angeles, Pittsburgh di Amerika Serikat (Badger & Bui, 2020); fenomena yang kini berulang; diawali dengan isolasi kota Wuhan di Cina, tempat kasus COVID-19 pertama kali ditemukan.

Di Indonesia, *lockdown* secara selektif juga menjadi kebijakan pemerintah guna mengontrol pandemi COVID-19. Kebijakan ini dikenal dengan istilah Pembatasan Sosial dalam Skala Besar (PSBB) yang berlaku di antaranya di Bandung Raya (Kota dan Kabupaten Bandung, Kota Cimahi, Bandung Barat, dan Sumedang), DKI Jakarta yang diikuti lima daerah penyangga ibukota (Kota Depok, Kota dan Kabupaten Bekasi, Kota dan Kabupaten Bogor), wilayah Tangerang, Kota Tegal, Provinsi Sumatera Barat, Kota Pekanbaru di Riau, dan Kota Makassar (Mashabi, 2020). Pola yang sama juga diimitasi pada tingkat masyarakat seperti tergambar dari pengalaman Yogyakarta, ketika di teritori komunitas (RT/RW, dusun/dukuh, gang, dan desa), pergerakan warga dikontrol ketat melalui penerapan sistem *lockdown* lokal (Kusuma, 2020).

Rezim kedua pengaturan mobilitas menekankan pada kebebasan mobilitas manusia (warga)—berikut barang, jasa dan modal. Rezim

ini menemukan kemakmuran dan keselamatan ekonomi sebagai dasar pembenarannya. Pada level global, ia menjadi fondasi kehadiran sistem pasar bebas (Chowdury & Sundaram, 2020) yang memungkinkan proses globalisasi mengalami percepatan dalam beberapa dekade terakhir. Sejarah kemerdekaan bergerak ini dapat dilacak jauh ke era Imperium Romawi di bawah kepemimpinan Augustus (27 SM) ketika dia menerapkan pengaturan perjalanan bagi para senator. Di Inggris, kemerdekaan bergerak mendapatkan pengakuan melalui Magna Charta 1215. Dalam perkembangannya, kemerdekaan bergerak diakui sebagai instrumen hak asasi manusia dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948 oleh Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) dan statusnya semakin mapan sebagai salah satu hak asasi manusia yang harus dihormati dan dipenuhi.

Bab ini akan mengidentifikasi sejauh mana dan melalui cara apa pengaruh *new normal*, baik sebagai deskripsi situasi maupun sebagai pilihan kebijakan, terhadap perubahan hubungan kekuasaan dalam masyarakat. Bab ini juga akan mengidentifikasi apakah dan dengan cara apa *new normal* mengonsolidasi kelas dan memperburuk kesenjangan antarkelas yang sudah mapan dan, oleh karenanya, memperlebar jurang kesenjangan antarkelas; atau sebaliknya, mendisintegrasi kelas-kelas yang sudah mapan dan, oleh karenanya, mempersempit kesenjangan yang ada.

Bab ini disusun ke dalam empat bagian. Pertama, pendahuluan yang mengemukakan fokus bahasan dan pertanyaan pokok artikel. Kedua, berusaha membaca kembali kelas dalam situasi *new normal*. Ketiga, mendiskusikan kebijakan pembelajaran jarak jauh sebagai kasus ilustratif guna menggambarkan proses konsolidasi kelas yang memperlebar kesenjangan antarkelas, terutama akibat perbedaan akses dan ekspose pada teknologi digital; dan bagian keempat, penutup.

## **Membaca Kembali Kelas di Era *New Normal***

Dengan sejumlah adaptasi di sana sini, pengertian kelas secara klasik dipahami sebagai produk proses ekonomi (Crompton, 2008) yang menghasilkan pembilahan dikotomis sederhana masyarakat antara pemilik modal (borjuasi) dan kelas pekerja yang tidak memiliki modal (proletar). Kasus COVID-19 telah membuka celah lain bagi pemaknaan kelas yang keluar dari determinasi ekonomi di atas. Di luar faktor ekonomi, kelas merupakan proses sosial kompleks yang melibatkan salah satu atau



kombinasi atau ketiga faktor berikut: *space*, sektor, dan penguasaan serta akses ke teknologi digital.

Faktor *space* (ruang) membelah masyarakat ke dalam kelas perkotaan dan pedesaan, menyisakan ruang antara yang bercorak transisional, suburban. Di masing-masing dan antarkategori di atas, proses konsolidasi dan disintegrasi kelas dan kesenjangan berlangsung. Di perkotaan, misalnya, terbentuk kelas tersendiri, diwakili kehadiran “kaum miskin kota” (Wilson & Aponte, 1985; Wratten, 1995) yang dari waktu ke waktu semakin membesar sebagai akibat proses urbanisasi sangat pesat; sesuatu yang mengindikasikan terjadi proses de-ruralisasi dan penurunan pertanian sebagai sektor tumpuan ekonomi warga. Kaum miskin kota ini tidak saja mewakili kelas dengan kemampuan ekonomi rendah, tapi juga tidak, atau sangat terbatas, mendapatkan akses ke aneka fasilitas dan pelayanan publik (Coburn, 2004). Kaum miskin perkotaan, misalnya, dihadapkan pada keterbatasan dan bahkan ketiadaan akses ke ruang terbuka. Padahal, inilah yang memungkinkan warga bisa menekan derajat persentuhan dengan orang lain dan menurunkan tingkat kepadatan kerumunan sebagai bagian dari norma baru di era pandemi dan *new normal*.

Keterbatasan akses di atas tergambar di pemukiman padat Kelurahan Tanjung Duren Utara, Petamburan, Jakarta Barat, tempat rumah-rumah petak berukuran 5 × 6 meter berisi dua hingga tiga keluarga. Tidak semua warga mempunyai kamar mandi sehingga banyak penghuni secara bergiliran menggunakan satu WC umum (CNN Indonesia, 2020a). Keterbatasan akses ke air bersih merupakan persoalan lain. Di Muara Angke, tepatnya di Kampung Kerang Ijo, Blok Empang, Blok Eceng, Blok Limbah, Tembok Bolong warganya masih kesusahan mengakses air bersih. Setidaknya sebanyak 6.150 jiwa di lima kampung tersebut mendapatkan air bersih dari pihak ketiga yaitu penjual air pikul yang lebih mahal dibandingkan berlangganan air PAM. Pengeluaran rata-rata untuk membeli air berkisar antara 500–800 ribu rupiah per bulan (Elisa, 2020). Sebelum pandemi dan *new normal*, tertutupnya akses ke ruang terbuka dan air bersih sebagaimana diterima secara luas sebagai sesuatu yang normal, sekalipun dengan kritik di sana sini. Kritik ini antara lain diekspresikan melalui kerja-kerja sejumlah *Civil Society Organizations* (CSOs) yang peduli pada persoalan kemiskinan, misal Jaringan Rakyat Miskin Kota dan Rujak Center for Urban Studies (Elisa, 2020), serta Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air Jakarta (Ambari, 2020). Namun, pada era pandemi dan *new normal*, situasi yang diterima sebagai kenormalan di atas menempatkan kaum miskin perkotaan

dalam risiko sangat besar terpapar COVID-19. Hal ini disebabkan akses kedua hal tersebut merupakan syarat paling dasar yang harus tersedia menurut protokoler kesehatan guna bisa memutus mata-rantai penyebaran virus. Perkembangan saat ini mengindikasikan, keduanya tetap menjadi barang publik yang sangat diperlukan karena merupakan bagian dari norma baru yang diatur dalam protokol kesehatan: mencuci tangan secara rutin, menjaga jarak minimal satu meter, memakai masker, dan isolasi mandiri (Menteri Kesehatan Republik Indonesia, 2020).

Sementara itu, faktor sektor membelah masyarakat ke dalam dua kategori kelas besar yang saling berhadapan, yakni pertanian versus industri dan jasa. Sejarah kesenjangan dan bahkan benturan di antara keduanya bukan sesuatu yang unik Indonesia. Banyak literatur, misalnya yang ditulis Mamalakis (1969), Lipton (1977), Chambers (1986), yang sejak akhir 1970-an telah menempatkan hal ini sebagai penjelas terpenting, sekalipun bukan satu-satunya, dari ketertinggalan dan kemiskinan yang semakin kronis dari waktu ke waktu di wilayah pedesaan dan sektor pertanian.

Pandemi COVID-19 semakin mengonsolidasi kesenjangan antarkelas berbasis ruang dan sektor ini yang tergambar melalui ketimpangan distribusi sumber daya nasional dan daerah antara desa dan kota. Kelompok yang rentan secara ekonomi di kelas bawah, misalnya pelaku Usaha Kecil Menengah (UKM) dan kelompok miskin perkotaan secara umum, mendapatkan dukungan finansial dan menikmati kebijakan peningkatan kapasitas yang menghindarkan mereka dari risiko ekonomi yang lebih dalam. Dukungan finansial dilakukan melalui aneka skema: Bantuan Langsung Tunai (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2020) dan Bantuan Sosial Tunai (Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2020). Sementara peningkatan kapasitas dilakukan melalui aktivitas pelatihan sebagai bagian dari skema bantuan melalui Kartu Prakerja (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2020). Terlepas dari kontroversi yang menyertai kebijakan ini, di antaranya adanya pelatihan *online* Kartu Prakerja yang tidak memenuhi kompetensi yang dipersyaratkan, penunjukkan Ruang Guru (perusahaan staf khusus Kepresidenan sebagai mitra penyelenggara pelatihan), harga pelatihan *online* yang mahal, pencairan insentif yang terlambat, serta besarnya anggaran yang mencapai 20 triliun rupiah (Idris, 2020), aneka skema di atas mampu melindungi warga miskin perkotaan. Sementara di wilayah pedesaan dan sektor pertanian tidak menikmati perhatian istimewa itu, meskipun data Biro Pusat Statistik (2020: 7) menyatakan Indeks Kedalaman Kemiskinan

dan Indeks Keparahan Kemiskinan di pedesaan lebih tinggi daripada di perkotaan. Pada Maret 2020, nilai Indeks Kedalaman Kemiskinan perkotaan sebesar 1,13; sedangkan di pedesaan sebesar 2,21. Sedangkan Nilai Indeks Keparahan Kemiskinan di perkotaan adalah 0,25 dan di pedesaan 0,55. Minimnya kebijakan untuk kawasan pedesaan mengandaikan warga di wilayah ini adalah kelas masyarakat yang terbebas dari ancaman COVID-19 dan risiko-risiko ekonomi yang menyertainya.

Penjelasan di atas mengungkapkan sisi lain persoalan kelas, yaitu: *new normal* melahirkan diskriminasi antarsesama kelas bawah yang mengokupasi ruang berbeda dan mengandalkan kehidupan dari sektor yang berbeda. Diskriminasi ini mengandung risiko jangka panjang yang sangat serius, yakni peningkatan secara tak terkendali proses urbanisasi yang secara hipotetik akan meningkatkan konsentrasi kaum miskin perkotaan, dengan rangkaian risiko patologis yang mengikutinya. Bisa diperkirakan, frekuensi gejala-gejala sosial perkotaan akan semakin sering, dengan skala semakin membesar, dan akan melahirkan persoalan baru keamanan.

Akses dan penguasaan teknologi merupakan variabel baru kelas yang muncul seiring perkembangan teknologi digital. Variabel ini menjanjikan banyak hal positif, tetapi sekaligus menunjukkan potensi persoalan yang melekat di dalamnya bahkan sebelum pandemi dan era *new normal*. Selama pandemi dan *new normal*, dengan penggunaannya yang bersifat *mandatory* atau tidak terhindarkan untuk berbagai kepentingan, faktor ini semakin memperdalam pembilahan masyarakat ke dalam—dan secara implisit mengungkapkan isu generasi—kelas *digital migrant* dan *digital natives*. Kelas pertama adalah sedikit orang yang memiliki akses sangat terbatas, bahkan sebagian tidak memiliki akses sama sekali dan sekaligus tidak terekspos ke teknologi digital. Sementara kelas kedua, bukan saja memiliki akses, tetapi lahir, tumbuh dan besar bersama dan di dalam kultur teknologi digital (Prensky, 2001). Kelas ini, walaupun tidak sepenuhnya, umumnya bertumpang tindih dengan ruang perkotaan. Mereka adalah generasi dari kelas menengah dan atas yang menguasai ruang perkotaan dan sektor perdagangan dan jasa. Pembilahan kelas akibat faktor teknologi digital ini sangat terasa akibatnya, terutama dalam penerapan metode belajar jarak jauh yang akan didiskusikan secara lebih detail pada bagian berikut ini.

## Pembelajaran Jarak Jauh: *Digital Divide* dan *Digital Inequality*

Penerapan pembatasan sosial mengharuskan masyarakat membatasi mobilitasnya dan berdiam di rumah guna mengurangi kontak langsung dengan orang lain. Salah satu aktivitas keluar rumah yang dibatasi secara masif adalah pendidikan. Untuk tetap bisa berlangsung, sekolah harus menyesuaikan dengan metode belajar yang sama sekali baru, dengan metode pembelajaran jarak jauh yang padat teknologi (Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2020). Sistem pembelajaran dari pendidikan dasar hingga perguruan tinggi yang semula dilaksanakan secara tatap muka kini beralih ke daring melalui aplikasi seperti Zoom, Google Meet, Webex, dan Whatsapp. Dalam realitasnya, pelaksanaan pembelajaran *online* menemui sejumlah kendala sangat serius akibat minimnya infrastruktur listrik dan jaringan internet. Data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada April 2020 menunjukkan 40.779 atau sekitar 18% sekolah dasar dan menengah di Indonesia tidak memiliki akses internet maupun listrik. Sementara itu, 7.552 atau sekitar 3% sekolah belum terpasang listrik, dan sebanyak 33.227 atau 15% sekolah sekali pun telah dialiri listrik namun tidak memiliki jaringan internet (Kompas, 2020). Persoalan ini sangat terasa di daerah-daerah luar Jawa, terutama di kawasan timur. Kompas juga memberitakan data Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) Papua yang menyatakan 14 daerah di Papua sama sekali tidak melaksanakan kegiatan pembelajaran jarak jauh selama pandemi. Keempat belas daerah ini meliputi Puncak, Puncak Jaya, Yalimo, Mamberamo Tengah, Dogiyai, Deiyai, Intan Jaya, Lanny Jaya, Nduga, Asmat, Boven Digoel, Yahukimo, Pegunungan Bintang, dan Mamberamo Raya. Hal ini terkait dengan ketiadaan infrastruktur listrik dan jaringan internet.

Keterbatasan di atas sudah disadari pemerintah sebelum pandemi melanda. Hal ini tergambar dari usaha pemaksimalan penggunaan Palapa Ring, sebuah proyek nasional pembangunan tulang punggung kabel serat optik berbentuk cincin sepanjang 12.148 kilometer untuk daerah yang belum tersentuh internet, terutama daerah terdepan, terluar, dan tertinggal. Proyek ini dibagi ke dalam tiga paket. Paket Barat, telah selesai Maret 2018, menjangkau wilayah Riau, Kepulauan Riau hingga Natuna dengan jaringan laut sepanjang 1.730 kilometer dan darat 545 kilometer. Paket Tengah untuk Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku Utara, mencakup 1.706 kilometer jaringan laut dan 1.289 jaringan darat. Paket timur dirancang untuk Nusa Tenggara Timur, Maluku, Papua Barat dan pedalaman Papua,

proyek ini membentangkan kabel serat sepanjang 4.426 kilometer di laut dan 2.542 kilometer di darat. Proyek yang diresmikan 19 Oktober 2019 bertujuan mengurangi kesenjangan infrastruktur internet di Indonesia. Cikal bakal Palapa Ring adalah proyek Nusantara 21 yang dirintis sejak 1998 tetapi mangkrak karena krisis ekonomi (Fajrin, 2019). Sekalipun sejumlah langkah telah diambil pemerintah, hal ini tidak secara otomatis menyelesaikan persoalan kekurangan jaringan internet yang dihadapi banyak daerah. Kondisi khas Indonesia sebagai negara kepulauan, diikuti skalanya yang sangat besar membuat langkah pemerintah belum bisa memecahkan masalah kesulitan jaringan internet ini. Tidak mengherankan jika terjadi kesenjangan sangat serius antarkawasan. Data Digital Competitiveness Index 2020 yang disusun East Ventures, perusahaan modal ventura/investor *startup* digital, menunjukkan daya saing provinsi-provinsi di Pulau Jawa merupakan yang terbaik dan daerah lain di luarnya memiliki daya saing jauh lebih rendah. Ini juga mengindikasikan bahwa sebaran ketimpangan daya saing digital bukan terjadi antara wilayah barat dan timur atau antara kota besar dengan kecil, tetapi lebih cenderung terjadi antara wilayah Jawa dengan luar Jawa. Variabel pengukuran yang digunakan meliputi sisi *input* yang terdiri dari, sumber daya manusia, penggunaan teknologi informasi dan komunikasi serta pengeluaran masyarakat untuk mengakses teknologi informasi dan komunikasi. Sisi *output*, meliputi perekonomian, kewirausahaan dan produktivitas, ketenagakerjaan, infrastruktur, keuangan, regulasi, dan kapasitas pemerintah daerah (East Ventures, 2020).

Persoalan ketimpangan di atas memunculkan fenomena yang dikenal sebagai *digital divide* and *digital inequality*. *Digital divide* mengacu pada kesenjangan antarindividu, kelompok berbasis etnis atau ras, rumah tangga, bisnis, dan kawasan geografis pada level ekonomi yang berbeda terkait kesempatan mereka untuk mengakses teknologi komunikasi dan informasi dan memanfaatkan internet untuk aneka kepentingan yang luas. Dari sudut tingkatan kebijakan makro dan perspektif ekonomi, *digital divide* berfokus pada perbedaan tingkat digitalisasi yang terjadi di antara negara atau wilayah-wilayah dalam suatu negara. Bagi individu, hal ini dimanifestasikan oleh isu di sekitar akses keterampilan, dalam level pemanfaatan (Sparks, 2013). Pada level mikro, *digital inequality* umumnya mendiskusikan ketimpangan sosial dengan memusatkan perhatian pada aspek-aspek keterampilan digital dan perbedaan penggunaannya. Pemusatan perhatian pada hal-hal di atas akan membantu kita melacak kembali akar ketimpangan digital dari perspektif teoritis yang lebih luas.

Guna mengatasi kendala dalam pembelajaran jarak jauh, di beberapa daerah muncul inisiatif warga, orang tua, siswa, masyarakat sipil, maupun pemerintah yang menekankan pada kerja sama. Misalnya di Desa Pasung, Klaten, di mana warga bergotong royong memasang wifi gratis di pos ronda untuk memfasilitasi belajar siswa (Suseno, 2020). Di Wamena, Kabupaten Jayawijaya, Papua, Lembaga Wahana Visi Indonesia bekerja sama dengan stasiun radio milik pemerintah, Dinas Pendidikan Jayawijaya, dan Forum Anak Wamena mengadakan program Labewa (Lagu dan Belajarnya Anak Wamena), belajar melalui siaran radio oleh guru. Siaran dilaksanakan tiap Selasa dan Kamis dan melibatkan anak-anak sebagai penyiar (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2020). Pemerintah pusat bekerja sama dengan Televisi Republik Indonesia (TVRI) juga menyelenggarakan siaran materi belajar dengan program Belajar di Rumah, meskipun dengan catatan, tidak semua rumah tangga memiliki televisi. Pada level individu, sejumlah inisiatif muncul untuk mensubstitusi ketiadaan internet, sebagaimana diilustrasikan melalui penggunaan sarana yang lebih tua seperti Handy Talkie (CNN Indonesia, 2020b) atau mengembangkan *homeschooling* mandiri. Hanya saja untuk hal terakhir ini hanya mungkin dilakukan oleh kelas menengah dan atas yang rata-rata orang tua memiliki tingkat pendidikan tinggi. Di banyak daerah, inisiatif memenuhi hak pendidikan anak dilakukan para guru yang sangat dedikatif, yang secara bergilir mendatangi muridnya di rumah masing-masing (BBC Indonesia, 2020).

Di cukup banyak daerah, persoalan lain yang mengemuka adalah kenyataan bahwa tidak semua siswa memiliki gawai akibat rendahnya kemampuan ekonomi orang tua. Rata-rata warga kelas bawah mengalami kesulitan dalam memfasilitasi anak mereka dengan *smartphone* atau laptop sebagai instrumen yang harus ada dalam pembelajaran jarak jauh. Kondisi ini tercatat, misalnya, di SD Batuputih Laok III, Kecamatan Batuputih, Kabupaten Sumenep di mana sebagian besar gawai yang dimiliki orang tua murid yang mayoritas bekerja sebagai petani bukan *smartphone* (Ariefana, 2020), sehingga tidak dapat digunakan untuk kepentingan belajar anak secara daring. Di SMP Negeri 2 Cibusah, Kabupaten Bekasi, dilaporkan dalam satu kelas yang berjumlah 30-an siswa, hanya tujuh yang memiliki *smartphone*. Mayoritas siswa dari keluarga dengan tingkat ekonomi rendah tidak memiliki *smartphone* (CNN Indonesia, 2020c). Memiliki *smartphone* juga tidak otomatis menjamin kemudahan mengikuti pembelajaran jarak jauh. Di Kabupaten Luwu, Sulawesi Selatan, diberitakan seorang mahasiswa

harus memanjat pohon agar mendapatkan sinyal untuk mengikuti perkuliahan online. Untuk mendapat jaringan internet, dia harus menempuh perjalanan hingga dua jam mendaki perbukitan (Amir, 2020). Keterbatasan ekonomi juga menjadi hambatan serius bagi keluarga-keluarga kelas bawah dalam menyediakan paket data sebagai kebutuhan pokok penggunaan *smartphone*.

Kesulitan mengakses jaringan internet, kesulitan membeli paket data, dan menyediakan gawai juga menjadi keluhan utama dari banyak keluarga miskin di kota-kota besar sebagaimana dipotret melalui hasil jajak pendapat Litbang Kompas pada 6–8 Juli 2020. Jajak pendapat atas 563 responden di 16 kota besar ini mengungkapkan sepertiga responden berpendapat bahwa koneksi internet yang sering putus dan lambat menjadi masalah utama, 28 persen kesulitan membeli pulsa dan paket internet, sedangkan seperempat responden tidak memiliki gawai (Kompas, 2020). Demi memfasilitasi dan menjamin keberlangsungan belajar anak, orang tua dari ekonomi bawah berhutang untuk bisa membeli *smartphone* dan atau paket data (Narda, 2020).

Pendidikan jarak jauh, dengannya, semakin memperburuk ketimpangan kelas akibat perbedaan ekstrem dalam kemampuan untuk memenuhi syarat-syarat dasar yang diperlukan guna mengakses pendidikan. Hal ini semakin diperparah oleh asumsi pendampingan orang tua dalam proses pendidikan jarak jauh. Proses pendampingan siswa pada kategori kelas ini dilakukan para migran digital, di mana para orang tua yang terbatas atau bahkan sama sekali tidak paham bagaimana bekerjanya teknologi digital bagi kepentingan pembelajaran.

## **Penutup: Kesimpulan dan Refleksi**

Diskusi kita telah mendemonstrasikan, pada era *new normal*, faktor ruang, sektor, dan teknologi telah memperkaya dimensi proses pembentukan kelas berikut ketimpangan antarkelas. Melalui kasus belajar jarak jauh, diskusi telah menunjukkan bagaimana proses konsolidasi kelas yang masih berlangsung makin memperburuk ketimpangan antarkelas sebagai akibat dari absennya koneksi internet dan listrik, serta keterbatasan kelas bawah dalam mengakses dan memiliki berbagai instrumen digital untuk mengakses pendidikan. Ketimpangan yang terjadi tidaklah biner dengan derajat konektivitas yang baru, dan mengarah ke inklusi dan eksklusi digital. Ketimpangan ini merefleksikan berlangsungnya proses reproduksi dan penguatan pembilahan antarkelas yang sudah ada (Seah, 2020).

Secara indikatif bab ini juga telah menunjukkan, jika kecenderungan ini terus bertahan, *new normal* akan semakin memajemukkan sekaligus memperlebar jarak antarkelas, terutama yang diproduksi ruang, sektor, dan teknologi. Pada saat bersamaan ia juga memudahkan, bukan menggantikan atau menghilangkan, pemaknaan kelas secara klasikal. Secara indikatif, diskusi kita sejauh ini juga menunjukkan bahwa jika situasi *new normal* ini direspons dengan kebiasaan dan kebijakan yang telah dan masih berlangsung selama ini, ia akan menjadi bencana jangka panjang karena menambah kompleksitas kelas. Namun, jika *new normal* diikuti dengan kebijakan dan norma baru yang terbebas dari bias kelas, ia justru bisa menjadi struktur kesempatan baru guna meringkas gap kelas yang ada, dan mencegah pelebaran gap kelas di masa datang.

Kita tidak bisa berharap akan terjadi pola relasi kekuasaan baru yang terbentuk pasca-COVID-19, tanpa difasilitasi oleh reorientasi kebijakan dan pembentukan norma-norma baru. Bibit-bibit ke arah tersebut, terutama ke arah pembentukan norma baru sudah cukup tersedia dalam masyarakat. Berkembangnya solidaritas berbasis aktivisme warga mulai bersemi di berbagai sudut negeri. Akan tetapi, hal ini membutuhkan reorientasi kebijakan yang serius ke arah pembentukan solidaritas dengan kemanusiaan sebagai norma tertinggi. Hal ini menjadi sangat penting untuk menjembatani persoalan kelas baik sebagai produk dari pandemi COVID-19 maupun sebagai kelanjutan dari pembilahan kelas berbasis ekonomi sejak masa lalu. Pada level yang lebih abstrak, respons atas ancaman yang mengekor pandemi COVID-19 mengingatkan kita pada perdebatan klasik (antara Hobbes, Locke, dan Rousseau) tentang mengapa negara harus hadir, yaitu: melindungi dan menjaga pemenuhan hak warga negara serta menghadirkan keadilan secara merata sebagai manifestasi dari kontrak sosial di era *new normal*.



## Daftar Pustaka

- Ambari, M. 2020. “Kebutuhan Air Bersih di Tengah Pandemi COVID-19”, *Mongabay.co.id*, 23 Maret. Sumber: <https://www.mongabay.co.id/2020/03/23/kebutuhan-air-bersih-di-tengah-pandemi-COVID-19/> (diakses 27 Juli 2020).
- Amir, A. 2020. “Kuliah Daring, Mahasiswa Luwu Harus Panjat Pohon dan Naik Gunung”, *Kompas.com*, 13 Mei. Sumber: <https://regional.kompas.com/read/2020/05/13/12160481/kuliah-daring-mahasiswa-di-luwu-harus-panjat-pohon-dan-naik-gunung> (diakses 17 Juli 2020).
- Ariefana, P. 2020. “Tak Punya TV dan Smartphone, Siswa Sumenep Tak Bisa Belajar Online”, *Suara.com*, 21 April. Sumber: <https://jatim.suara.com/read/2020/04/21/072000/tak-punya-tv-dan-smartphone-siswa-sumenep-tak-bisa-belajar-online> (diakses 17 Juli 2020).
- Aleinikoff, A.T., et al. 2020. *Human Mobility and Human Rights in the COVID-19 Pandemic: Principles of Protection for Migrants, Refugees, and Other Displaced Persons*. Sumber: [https://zolberginstitute.org/wp-content/uploads/2020/04/Human-mobility-and-human-rights-in-the-COVID\\_final-1.pdf](https://zolberginstitute.org/wp-content/uploads/2020/04/Human-mobility-and-human-rights-in-the-COVID_final-1.pdf) (diakses 26 Juli 2020).
- Badger, E. & Bui, Q. 2020. “Cities That Went All In on Social Distancing in 1918 Emerged Stronger for It”, *TheNewYorkTimes.com*, 3 April. Sumber: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/04/03/upshot/coronavirus-cities-social-distancing-better-employment.html> (diakses 26 Juli 2020).
- BBC Indonesia. 2020. “Virus Corona: Kisah Guru di Jawa Barat Mendatangi Rumah Murid-Muridnya yang Tidak Punya Gawai dan Sulit Akses Siaran Televisi”, *BBCIndonesia.com*. 13 Mei. Sumber <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-52642997> (diakses, 17 Juli 2020).
- BPS. 2020. Profil Kemiskinan di Indonesia, Maret 2020. No.56/07/Th. XXIII, 15 Juli 2020.
- Coburn, D. 2020. “Beyond the Income Inequality Hypothesis: Class, Neo-Liberalism, and Health Inequalities”, *Social Science and Medicine*, 58 (1), 41-56.
- Chambers, R. 1983. *Rural Development: Putting the Last First*. London: Routledge.
- Chowdury, A. & Sundaram, J.K. 2020. “Reviving the Economy, Creating the “New Normal””, *IpsNews.net*, 26 Juni. Sumber: <http://www.ipsnews.net>

- ipsnews.net/2020/06/reviving-economy-creating-new-normal/ (diakses 27 Juli 2020).
- CNN Indonesia. 2020a. “Corona yang Kehilangan Seram di Pemukiman Kumuh Jakarta; CNNIndonesia.com, 23 April. Sumber: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200422150530-20-496130/corona-yang-kehilangan-seram-di-permukiman-kumuh-jakarta> (diakses 17 Juli 2020).
- CNN Indonesia. (2020b) “Tak Semua Murid Punya Gadget, Belajar dari Rumah Terkendala”, *CNNIndonesia.com*, 18 Maret. Sumber: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200317155848-20-484252/tak-semua-murid-punya-gadget-belajar-dari-rumah-terkendala> (diakses 15 Juli 2020).
- CNN Indonesia. 2020c. “Solusi Hemat Kuota Pembelajaran Jarak Jauh”, *CNNIndonesia.com*, 30 Juli. Sumber: <https://www.cnnindonesia.com/tv/20200730193301-407-530832/video-solusi-hemat-kuota-pembelajaran-jarak-jauh> (diakses 15 Juli 2020).
- Crompton, R. .2008. *Class and Stratification*. Cambridge: Polity Press.
- East Ventures, 2020. *East Ventures Digital Competitiveness Index: Peluang dan Tantangan Ekonomi Digital di 34 Provinsi dan 24 Kota di Indonesia*. Jakarta: East Ventures.
- Elisa, 2020. “Menjamin Akses Air di Tengah Ketidakpastian”, *Rujak.org*, 8 April. Sumber: <https://rujak.org/menjamin-akses-air-di-tengah-ketidakpastian/> (diakses 27 Juli 2020).
- Fajrin, P.A.M. 2019. “Palapa Ring, Jaringan Kabel Optik yang Jadi ‘Tol Langit’ Indonesia” *Katadata.com*, 14 Oktober. Sumber: <https://katadata.co.id/pingitfajrin/digital/5e9a4e5fca366/palapa-ring-jaringan-kabel-optik-yang-jadi-tol-langit-indonesia> (diakses 17 Juli 2020).
- Idris, M. 2020. “Kontroversi Kartu Prakerja, dari Temuan KPK hingga Keterlibatan Perusahaan Stafsus” *Kompas.com*, 23 Juni, Sumber: <https://money.kompas.com/read/2020/06/23/140205226/kontroversi-kartu-prakerja-dari-temuan-kpk-hingga-keterlibatan-perusahaan?page=all> (diakses 26 Juli 2020).
- Hobbes, T. 1985. *Leviathan*. London: Penguin Books.
- Jain, A.K., Ross, A.A. and Nandakumar, K. 2011. *Introduction to Biometrics*. New York: Springer.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. 2020. Skema Bantuan Pemerintah terkait COVID-19, *Ekon.go.id*, 18 April.

- Sumber: <https://ekon.go.id/info-sektoral/17/46/grafikonomi-skema-bantuan-pemerintah-terkait-COVID-19> (diakses 27 Juli 2020)
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 2020. “Proses Belajar Jarak Jauh Siswa SD-SMP Melalui Program Kerjasama Dinas Pendidikan, RRI, dan WVI”, *Kemdikbud.go.id*, 8 Mei. Sumber: <http://data.spab.kemdikbud.go.id/media/Program%20Belajar%20Interaktif%20Siswa%20Kab%20Jayawijaya-79588003.pdf> (diakses 15 Juli 2020).
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. 2020. Capai Kemajuan Progresif, BST Tahap 1 Telah Tersalurkan Hampir 60%, *Pusdatin.Kemsos.go.id*, 20 Mei. Sumber: <https://pusdatin.kemsos.go.id/capai-kemajuan-progresif-bst-tahap-i-telah-tersalurkan-hampir-60> (diakses 27 Juli 2020).
- Kompas. 2020. “Sekolah Pelosok Tak Bisa Gelar Pembelajaran Daring”, *Kompas*, 13 Juli, hal. 1 dan 15.
- Kloppenborg, S. and van der Ploeg, I. 2020. “Securing Identities: Biometric Technologies and the Enactment of Human Bodily Differences”, *Science as Culture*, 29(1). Sumber: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09505431.2018.1519534> (diakses 10 Juli 2020).
- Kusuma, W. 2020. “Cegah Penyebaran Virus Corona, Sejumlah Dusun di Sleman ‘Lockdown’”, *Kompas.com*, 27 Maret. Sumber: <https://yogyakarta.kompas.com/read/2020/03/27/16210011/cegah-penyebaran-virus-corona-sejumlah-dusun-di-sleman-lockdown?page=all> (diakses 26 Juli 2020).
- Lahaf, G. 2003. “Migration and Security: The Role of Non-State Actors and Civil Liberties in Liberal Democracies. *UN.org*. Sumber: [https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/2/ITT\\_COOR2\\_CH16\\_Lahav.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/2/ITT_COOR2_CH16_Lahav.pdf) (diakses 26 Juli 2020).
- Lipton, M. 1977. *Why Poor Stay Poor: Urban Bias in World Development*. London: Temple Smith.
- Locke, J. 1970. *Two Treaties of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mamalakis, M. 1969. “The Theory of Sectoral Clashes”, *Latin American Research Review*, 4(3). Sumber: <https://www.jstor.org/stable/2502284> (diakses 26 Juli 2020).
- Mashabi, S. 2020. “Daftar 18 Daerah yang Terapkan PSBB, dari Jakarta hingga Makassar”, *Kompas.com*, 20 April. Sumber: <https://nasional>.

- kompas.com/read/2020/04/20/05534481/daftar-18-daerah-yang-terapkan-psbb-dari-jakarta-hingga-makassar?page=all (diakses 26 Juli 2020).
- Menteri Kesehatan Republik Indonesia. 2020. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. HK.01.07/Menkes/413/2020 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease (COVID-19). Sumber: <https://covid19.go.id/storage/app/media/Regulasi/KMK%20No.%20HK.01.07-MENKES-413-2020%20ttg%20Pedoman%20Pencegahan%20dan%20Pengendalian%20COVID-19.pdf> (diakses 15 Juli 2020).
- Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 2020. Surat Edaran No.4 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pendidikan dalam Masa Darurat Penyebaran Coronadisease Virus (COVID-19). Sumber: <https://jdih.kemdikbud.go.id/arsip/SE%20Menteri%20Nomor%204%20Tahun%202020%20cap.pdf> (diakses 15 Juli 2020).
- Narda, C Rahel. 2020. “Curhat Murid ke Nadiem Selama Belajar di Rumah: Berutang Beli Paket Internet”, *Detik.com*, 26 Mei. Sumber: <https://news.detik.com/berita/d-5028914/curhat-murid-ke-nadiem-selama-belajar-di-rumah-berutang-beli-paket-internet> (diakses 15 Juli 2020).
- Prensky, M. 2020. “Digital Natives, Digital Immigrant Part 1”, *On the Horizon*, Vol 9 (5). Sumber: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/10748120110424816/full/html> (diakses 26 Juli 2020).
- Rousseau, J.J. 1968. *The Social Contract or Principles of Political Right*. London: Penguin Books.
- Seah, KT. M. 2020. “COVID-19: Exposing Digital Poverty in a Pandemic”, *Elsevier Public Health Emergency Collection* 79. Sumber: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7245204/> (diakses 17 Juli 2020).
- Sparks, C. 2013. “What is the ‘Digital Divide’ and Why Is It Important?”, *Javnost-The Public: Journal of the European Institute for Communication and Culture*, 20(2), hal. 27-46.
- Suseno, P. 2020. “Bantu Pelajar di Tengah Pandemi, Warga Pasung Klaten Pasang Wifi Gratis di Pos Ronda”, *Solopos. Com*, 7 Juli. Sumber: <https://www.solopos.com/bantu-pelajar-di-tengah-pandemi-warga-pasung-klaten-pasang-wifi-gratis-di-pos-ronda-1069596> (diakses 17 Juli 2020).

- Wilson, W.J. & Aponte, R. 1985. "Urban Poverty", *Annual Review of Sociology*, 11, hal. 231-258.
- Wratten, E. 1995. "Conceptualizing Urban Poverty", *Environment & Urbanization*, 7 (1), hal. 11-38.

## Bab 3

# ***New Normal* Sebagai Jalan Tengah?: Kesehatan vs. Ekonomi dan Alternatif Kebijakan Dalam Pandemi COVID-19**

*Erwan Agus Purwanto dan Ova Emilia*

Pandemi COVID-19 telah membawa dunia modern dalam kepanikan yang dengan cepat mengubah tatanan sosial, politik, dan budaya masyarakat. Bermula dari wabah yang mengancam kesehatan manusia, virus corona turut meruntuhkan struktur ekonomi yang berjalan normal selama beberapa dekade terakhir. ILO (2020) dalam laporannya menyebut bahwa pandemi COVID-19 memberi dampak yang hebat dan berkepanjangan pada aktivitas ekonomi, ketenagakerjaan, dan perdagangan. Berdasarkan prediksi IMF, dalam *outlook* bertajuk “*A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*” (2020), dikatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia akan turun mencapai titik terendah pasca-krisis ekonomi 1998, yaitu minus 0,3%.

Pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa ada kebutuhan esensial yang wajib dipenuhi agar manusia dapat tetap hidup, yaitu: makan, minum, kerja, istirahat, dan kesehatan (Geras, 1983: 72).<sup>1</sup> Prasyarat dasar kehidupan manusia itu yang menjadikan ancaman terhadap kesehatan kemudian berdampak pada terjadinya resesi ekonomi akibat berhentinya proses produksi dan turunnya tingkat konsumsi. Guncangan ekonomi ini dipicu ketakutan warga akan keselamatannya serta kebijakan isolasi yang diterapkan oleh pemerintah di beberapa tempat untuk melindungi warga dari ancaman virus corona.

Kebijakan *lockdown* dan isolasi diri secara efektif menghambat penyebaran virus corona (Ghosal, Bhattacharyya, dan Majumder, 2020), akan tetapi dampak lain yang timbul adalah banyaknya aktivitas kerja yang terpaksa berhenti. Bagi masyarakat yang memiliki tabungan cukup atau yang

---

<sup>1</sup> Erich Fromm (1961) juga menambahkan kebutuhan esensial yang lain yaitu “hubungan seksual”, karena melalui hubungan seksual reproduksi manusia dapat terjadi dan menghindarkan dari kepunahan.

tetap dapat bekerja dengan *Work from Home* (WfH), mereka tetap mampu bertahan di tengah kebijakan *lockdown* dan isolasi diri. Situasi yang berbeda dialami oleh masyarakat dengan ekonomi menengah-bawah (warga rentan) yang tidak bisa menikmati kemewahan WfH dan tabungan yang dimiliki cenderung kecil atau bahkan tidak memiliki tabungan sama sekali. Bagi mereka “*tidak kerja, berarti tidak makan*”. Pada situasi seperti itu, kebijakan sosial pemerintah bisa saja didistribusikan untuk memenuhi kebutuhan pokok warga rentan sehingga mereka tetap bisa bertahan walaupun tidak ada penghasilan. Namun, pertanyaannya kemudian, berapa lama daya tahan ekonomi suatu negara dapat mengisolasi warganya dengan implikasi negara harus mengeluarkan bantuan sosial dan terhambat/hilangnya kapasitas produksi-konsumsi dengan berbagai dampak lain yang menyertainya?

Krisis akibat pandemi COVID-19 telah membawa dilema mendalam tentang apa yang harus diutamakan: antara kesehatan warga atau menjaga aktivitas ekonomi tetap berputar. Di tengah polemik antara “kesehatan vs ekonomi,” organisasi kesehatan dunia yaitu WHO mempromosikan skenario *new normal* atau normal baru. Menurut WHO, normal baru adalah skenario untuk mengizinkan masyarakat menjalankan aktivitas ekonomi, namun tetap menjaga kesehatan warga melalui berbagai protokol kesehatan selama vaksin virus corona ini belum ditemukan. Dalam situasi sulit seperti saat ini, sebagaimana dikatakan Harold D. Lasswell (1956), Ilmu Kebijakan Publik dituntut memiliki kemampuan untuk menawarkan analisis secara mendalam dan alternatif jalan keluar dari setiap permasalahan publik. Tentu saja, Ilmu Kebijakan Publik hanya akan mampu memberikan solusi apabila berkolaborasi dengan ilmu lain yang relevan agar dapat menawarkan jalan keluar yang tepat. Hasil kolaborasi antara Ilmuwan Kebijakan Publik dan Ilmuwan Kedokteran, tulisan ini berupaya mendiskusikan dilema pilihan yang harus dilakoni pemerintah antara “kesehatan vs ekonomi” dari kacamata kebijakan publik, menganalisis skenario normal baru di Indonesia, dan menawarkan alternatif kebijakan dalam penanganan pandemi COVID-19.

## **Kebijakan Publik pada Masa Krisis**

Ilmu Kebijakan Publik cenderung tidak banyak disorot pada masa pandemi COVID-19, karena situasi kewaspadaan terhadap wabah mendorong banyak orang lebih menunggu temuan-temuan dari ahli mikro biologi dan pakar kesehatan. Meskipun demikian, analisis kebijakan untuk

merespons permasalahan publik tidak kalah penting, karena kajian kebijakan justru menyangkut tentang bagaimana sumber daya dialokasikan dan untuk memastikan apakah kebijakan yang diambil sesuai dengan kehendak publik atau tidak (Dahl, 1971).

Pada situasi krisis, kajian kekuasaan dalam pembuatan kebijakan biasanya terpolarisasi pada dua arus, yaitu yang menyetujui adanya sentralisasi kekuasaan dan yang bersikukuh pada kombinasi antara demokrasi dan desentralisasi (Zizek, 2020). Arus pemikiran pertama menilai bahwa pada situasi krisis, energi dan sumber daya yang masih tersedia perlu dikerahkan secara efektif dan cepat. Hal itu dimungkinkan ketika perbedaan kepentingan politik dari masing-masing aktor ditanggihkan demi mencapai kepentingan bersama. Pendekatan ini salah satunya disebut sebagai teori *kindleberger* atau teori stabilitas hegemonik (Sachs, 2020: 36). Teori ini menekankan pada perlunya kepemimpinan hegemonik dalam membawa perubahan ketika krisis terjadi.

Pada ujung diametral, adalah pendekatan yang mengedepankan demokrasi dan desentralisasi kekuasaan. Pendekatan ini menilai sentralisasi hanya akan mengarah pada kediktatoran yang kecenderungannya menempatkan kepentingan publik di bawah kepentingan individu atau kelompok yang berkuasa. Melalui berjalannya demokrasi dan desentralisasi, maka diklaim kebijakan yang dijalankan akan dapat mengakomodasi permasalahan dan kebutuhan yang berbeda dari masing-masing daerah. Itu karena dalam sistem demokrasi sangat tidak mungkin melarang adanya kritik dan polemik. Pada konteks tersebut, tantangan terbesarnya berpangkal pada bagaimana cara meyakinkan publik dengan kebijakan yang ditetapkan. Sementara kritik dan polemik diposisikan sebagai alat kontrol agar kebijakan tepat sasaran dan tidak disalahgunakan (Zinn, 2002).

Meyakinkan publik bahwa kebijakan yang diambil adalah tepat bukanlah perkara gampang, apalagi dalam situasi krisis. Salah satu langkah yang dapat ditempuh adalah dengan memformulasikan kebijakan berbasis bukti (*evidence based policy*). Cara ini dapat memberi sinyal kepada publik bahwa keputusan diambil berdasarkan penelitian ilmiah yang kredibel dan bertujuan melayani kepentingan publik, bukan interes golongan tertentu (Cairney, 2016). Itu yang mampu mendorong publik untuk percaya. Ibarat penyakit, kebijakan tersebut adalah obat yang mujarab karena melalui penelitian medis yang ilmiah. Contoh kebijakan berbasis bukti adalah ketika orang diminta untuk mengisolasi diri di rumah, menggunakan masker, jaga



jarak fisik, atau cuci tangan agar terhindar dari virus corona. Kebijakan tersebut dijalankan bahkan secara sukarela, karena masyarakat mendapatkan informasi yang valid bahwa hal-hal itu adalah salah satu cara menghindari penularan virus corona.

Namun, kebijakan berbasis bukti ini bukannya tanpa kelemahan. Realitas bahwa kebijakan sebagai persoalan politis membuatnya menjadi arena pertarungan antarkepentingan. Kondisi ini memungkinkan sebuah “bukti” ditolak, karena pihak pemegang otoritas pembuat kebijakan menetapkan prasyarat tertentu untuk jenis bukti tertentu (Manski, 2011; Kally dan Linsey, 2018). Kebijakan berbasis bukti bisa jadi terjebak pada apa yang disebut Tania Li (2007) sebagai “teknikalisasi kebijakan”, sebuah proses di mana penyebab politis dalam masalah tertentu disingkirkan sehingga yang ada hanyalah penyebab teknis. Itu karena masalah teknis ini cenderung lebih mudah dibuktikan, meskipun akar permasalahannya terletak pada “yang politis” dibanding yang teknis. Aspek politis sengaja disingkirkan, karena jika aspek ini berupaya diselesaikan, maka kemapanan *status-quo* akan terancam. Ferguson (1994) menyebut otoritas pembuat kebijakan yang menyingkirkan persoalan politis tersebut sebagai “mesin antipolitik” yang cara kerjanya tidak untuk menyelesaikan masalah, tetapi justru menciptakan masalah-masalah baru yang lebih kompleks. Sehingga, tantangan dari kebijakan berbasis bukti adalah tetap memasukan permasalahan politis dan teknis dalam tahapan-tahapan proses perumusan kebijakan hingga keputusan sebuah kebijakan ditetapkan.

Tantangan berikutnya ialah pada tahap implementasi kebijakan publik. Permasalahan implementasi dapat muncul ketika kebijakan berbasis bukti tidak dipercaya oleh masyarakat. Hal tersebut bisa terjadi ketika ada ketidaktepatan dalam cara mengomunikasikan kebijakan kepada masyarakat atau munculnya diskursus di tengah-tengah masyarakat yang meragukan keberpihakan kelas penguasa. Pada kasus pertama, pegampu kebijakan bisa mendesain referensi penyampaian kebijakan yang lebih mudah diterima masyarakat, yaitu dengan penjelasan yang merujuk atau bersumber pada: kepercayaan, nilai-nilai, dan norma-norma yang berlaku di tengah-tengah masyarakat. Hal tersebut dapat dikombinasikan dengan kepengaturan yang bersumber dari legitimasi otoritas kekuasaan, dengan menerapkan hukuman atau denda bagi yang melanggar kebijakan, dan hibah atau penghargaan bagi yang menjalankan dengan baik kebijakan tersebut. Sementara pada kasus kedua merupakan perkara politis, sehingga pemegang tampuk

kekuasaan perlu benar-benar memberikan bukti bahwa mereka berpihak pada masyarakat, bukan pada segelintir elite.

## **Perdebatan tentang Aspek Ekonomi dan Kesehatan**

Upaya mencari jalan keluar dari permasalahan pandemi COVID-19 oleh beberapa kalangan dibagi menjadi dua kelompok, yaitu mereka yang pro-ekonomi dan mereka yang pro-kesehatan. Hubungan antara ekonomi dengan kesehatan pada dasarnya saling terkait, tidak terpisah sebagaimana yang diyakini oleh kalangan positivis (Fine & Milonakis, 2009). Sehingga, menjadi keliru ketika kita menganalisis pandemi COVID-19 dengan menempatkan “bidang ekonomi” dan “bidang kesehatan” secara diametral sebagai dua entitas yang sama sekali berbeda. Hubungan itu akan segera terlihat, ketika kita melacak asal-usul virus corona yang kemudian menjadi wabah besar yang mengakibatkan pandemi. Rob Wallace dalam bukunya *Big Farms Make Big Flu* (2016) menunjukkan bahwa kepentingan mengejar keuntungan dari industri kapitalis telah mendorong munculnya bakteri patogenik. Bakteri-bakteri berbahaya bagi manusia tadinya berparasit pada hewan liar dan tidak membahayakan manusia karena jauh dari jangkauan. Namun perluasan industri telah mengakibatkan hewan-hewan liar kehilangan habitat aslinya seiring dengan terkisisnya hutan lebat. Hutan-hutan telah dikonversi menjadi perkebunan skala besar, area pertambangan, hingga perumahan. Kondisi itu yang membuat habitat patogen menjadi dekat dengan kehidupan manusia, menjadikannya semakin mudah berpindah tempat parasit, dari hewan liar ke manusia (*zoonosis*). Apabila modus operandi ekonomi kita masih seperti itu, maka ancaman wabah-wabah yang lain akan terus menghantui kesehatan manusia di masa yang akan datang (Davis, 2020). Sementara, ketika kesehatan manusia terancam atau sedang dalam masalah, maka dampaknya akan merembet ke bidang ekonomi. Artinya, permasalahan ekonomi dan kesehatan ini saling berkelindan, masalah ekonomi bisa berdampak ke kesehatan, begitu pula sebaliknya.

Dalam tulisan ini, kami mendefinisikan bidang ekonomi tidak terbatas pada “pasar” sebagaimana ekonom arus utama mendefinisikannya. Penempatan “ekonomi” secara sempit sebagai “pasar” merupakan bagian dari ideologi fundamentalisme pasar yang menyebar secara pesat di jantung ekonomi modern sejak tahun 1980-an. Dampak dari penyempitan “ekonomi” ini memunculkan pengandaian bahwa “pasar” adalah hal esensial bagi pembangunan suatu negara, sehingga menjadikan sektor

publik berupaya terus diliberalisasi. Hal ini menyebabkan turut bermainnya sektor swasta dalam bidang kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan bidang yang menyangkut hajat hidup orang banyak lainnya. Padahal, pasar tidak akan pernah mampu mengelola barang publik (*common good*) secara bijaksana dan adil. Doktrin ekonomi pasar yang berfokus pada efisiensi dan maksimalisasi keuntungan, menjadikannya justru berkontribusi bagi semakin melebarnya ketimpangan dibanding semakin terciptanya keadilan (Piketty, 2014).

“Ekonomi” dalam tulisan ini didefinisikan sebagai proses produksi, distribusi, dan konsumsi di sektor publik secara luas. Dengan pendefinisian seperti ini, maka persoalan ekonomi juga menyangkut tentang persoalan bagaimana pekerja rentan mampu untuk mengakses kebutuhan pokok, tentang bagaimana anggaran publik digunakan untuk infrastruktur kesehatan, atau tentang bagaimana keuangan negara tetap sehat di tengah pandemi COVID-19. Penempatan ekonomi sebagai “pasar” pada kenyataannya tidak mampu untuk mengatasi pandemi COVID-19, karena dengan doktrin tentang efisiensi dan maksimalisasi-keuntungan justru akan membuat penanganan pandemi ini akan seperti bola liar yang cenderung mengorbankan warga negara dengan tingkat ekonomi menengah ke bawah. Misalnya, tidak mungkin bagi penduduk miskin harus membayar biaya pengobatan ketika ia positif COVID-19, jika hal itu yang diterapkan, maka orang tersebut tentu tidak akan sanggup berobat sehingga ia justru berpotensi menyebarkan wabah ini ke orang di sekitarnya.

Persoalan ekonomi dan kesehatan publik ini pada dasarnya adalah persoalan politis. Begitupula dengan penyerdehanaan bahwa jika pro-kesehatan maka setuju pembatasan sosial dan *lockdown*, sebaliknya jika pro-ekonomi maka setuju kegiatan ekonomi tetap berjalan sehingga tidak setuju pembatasan sosial dan *lockdown*. Bahkan tentang kebijakan *new normal* yang didorong oleh WHO dan kemudian diterapkan oleh berbagai negara di dunia juga persoalan politis. Mengingat bahwa upaya penanganan COVID-19 adalah persoalan politis, maka membentuk kelompok penasihat ilmiah yang lebih beragam dari berbagai kalangan dalam perumusan kebijakan menjadi langkah pertama sebagai kebijakan berbasis bukti (Alves & Kvangraven, 2020). Para ahli tersebut tidak hanya terdiri dari pakar ekonomi semata, tetapi juga pakar kesehatan, psikologi, sosiologi, dan juga yang lain. Para penasihat ini tidak hanya mereka yang ditunjuk oleh pemerintah, tetapi juga semua warga yang memiliki kemampuan secara ilmiah dalam menjelaskan suatu hal dalam bidang yang digelutinya. Melalui

hal itu, maka akan meningkatkan pemahaman dan pengawasan publik, sehingga kebijakan berbasis bukti dapat dijalankan serta menjadikan iklim demokrasi berlangsung secara sehat.

Kebijakan *new normal* merupakan upaya mencari jalan keluar dari permasalahan publik yang ditimbulkan selama pandemi COVID-19. Beberapa kalangan menempatkan kebijakan *new normal* ini sebagai jalan tengah dari polemik antara masyarakat yang pro-kesehatan dan yang pro-ekonomi. Pada kenyataannya tidaklah demikian, karena baik ekonomi dan kesehatan itu saling terkait. Beberapa kalangan menyebut *new normal* sebagai tatanan masyarakat dalam jangka panjang. Itu karena kalau pun vaksin untuk virus corona sudah ditemukan, untuk memproduksi vaksin dalam jumlah besar dan kemudian melakukan vaksinasi untuk jutaan penduduk pasti akan memerlukan waktu yang lama. Skenario *new normal* kemudian digunakan sebagai mekanisme pelanggaran aktivitas masyarakat ketika kondisi suatu daerah sudah dianggap aman yaitu dengan cara menerapkan protokol kesehatan secara ketat. Namun apabila terjadi peningkatan kasus positif COVID-19, maka pelanggaran semakin dikurangi hingga taraf tertentu. Bahkan bisa saja dilakukan kebijakan *lockdown* kembali.

*New normal* di negara dengan struktur ekonomi dan ketenagakerjaan rentan, seperti Indonesia, menjadi kebijakan penyegaran di tengah krisis akibat pandemi COVID-19. Sebagaimana kita ketahui, akibat liberalisasi yang terjadi sejak era Soeharto, struktur ekonomi nasional Indonesia cenderung rapuh, karena bergantung pada investasi asing dan jerat hutang luar negeri yang semakin besar. Kondisi ini yang menjadikan kemampuan finansial pemerintah dalam menyediakan kebutuhan pokok kepada warganya menjadi cenderung rendah ketika kebijakan pembatasan sosial dijalankan. Apalagi kita dihadapkan dengan struktur ketenagakerjaan yang sebanyak 56% dari angkatan kerja adalah pekerja informal. Di tengah kebijakan pembatasan sosial yang berlangsung dari bulan Maret sampai Mei 2020 misalnya, kelompok pekerja informal menjadi yang paling terkena dampak, karena mereka bergantung pada pendapatan harian. Sementara, akibat pembatasan sosial telah menurunkan tingkat konsumsi masyarakat karena mereka tidak berani keluar rumah, sehingga pendapatan dari pekerja informal ini pun akhirnya menurun. Hal senada diungkapkan dalam penelitian dari Nassif-Pires *et al.* (2020), di mana warga dengan penghasilan rendah dan kaum minoritas menjadi kelompok yang paling terpukul akibat pandemi COVID-19 ini.

Merujuk pada hasil penelitian dari SMRC (2020), pilihan untuk setuju *new normal* atau setuju *lockdown* dipengaruhi oleh tingkat ekonomi, pekerjaan, dan pendidikan warga. Warga yang setuju *lockdown* dan menolak *new normal* cenderung warga dari kelas menengah-atas, karena mereka memiliki privelese pekerjaan yang dapat dilakukan dengan WfH dan tabungan yang cukup. Sementara bagi warga menengah bawah, mereka cenderung setuju normal baru karena hal itu akan membuka harapan mereka untuk kembali bekerja dan memperoleh pendapatan harian. Itu karena warga menengah bawah (kebanyakan pekerja informal) tidak memiliki privelese WfH dan cenderung tabungannya kecil.

## Komunikasi Publik dan Protokol Kesehatan

Silang sengkabut kebijakan kesehatan di masa pandemi COVID-19 menjadi sorotan. Kebijakan otonomi daerah yang digulirkan pemerintah pasca reformasi melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999<sup>2</sup> tentang pemerintah daerah disinyalir menjadi salah satu penyebabnya. Prinsip otonomi seluas-luasnya yang diadopsi pascareformasi dikombinasikan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung telah membuat para gubernur dan bupati/walikota memiliki sumber legitimasi politik sendiri-sendiri, bahkan seolah-olah merasa tidak harus tunduk pada perintah pemerintah pusat.

Di sinilah ironi tersebut terjadi. Ketika kondisi pandemi menghendaki adanya koordinasi kebijakan yang solid antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, ekses otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut justru “memperburuk” ketidaksepemahaman, *missing link*, bahkan rivalitas kebijakan penanganan pandemi COVID-19 antara pemerintah pusat dengan daerah. Contohnya adalah kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) atau pun *rapid test* yang kemudian belum tentu direspons di tataran pemerintahan daerah. Pemerintah daerah bahkan ada yang bersikeras tidak melaksanakan instruksi pemerintah pusat karena menilai wilayahnya masih “aman” atau berada di zona hijau untuk COVID-19. Padahal, jika ditelisik lebih mendalam, saat bicara soal penyakit menular, ia tidak terpisah dari keterkaitan kewilayahan satu daerah dengan daerah lain. Silang sengkabut

---

2 Undang-Undang Otonomi Daerah telah mengalami revisi beberapa kali setelah diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014.

ini juga bisa menjadi salah satu gambaran ketidakjelasan pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan sistem kesehatan nasional.

Bentuk lain ketidakpatuhan daerah atas instruksi dari pemerintah pusat adalah keengganan beberapa daerah untuk segera merealokasi anggaran mereka untuk mengatasi wabah virus corona ini. Hal ini bahkan telah membuat Presiden Jokowi sampai geram dan memerintahkan menteri-menternya untuk menegur para kepala daerah yang membangkang tersebut.

Di sisi yang lain, keengganan daerah untuk mengikuti instruksi pemerintah pusat bisa jadi juga muncul akibat kurangnya kepercayaan pemerintah pusat terhadap daerah. Hal ini misalnya terkait dengan kebijakan pemeriksaan laboratorium pasien terduga COVID-19. Akibat dari ketidakpercayaan pemerintah pusat terhadap daerah, maka pemeriksaan atau uji laboratorium pasien terduga COVID-19 pada awalnya terpusat di Jakarta. Padahal, hasil pemeriksaan laboratorium baru bisa diketahui dalam jangka waktu 10–12 hari. Berbagai keterlambatan atau *delay* informasi pun tidak terelakkan. Dalam proses menunggu hasil, banyak kemungkinan bisa terjadi. Seperti kondisi pasien yang kian memburuk atau bahkan banyak hal yang kemudian tidak bisa diantisipasi, contohnya tentang terjadinya percepatan penyebaran kasus. Sentralisasi ini sebenarnya yang perlu ditinjau ulang dan tidak boleh terjadi di kemudian hari. Belajar dari pengalaman ini, sudah saatnya pemerintah perlu mendesain penguatan pemeriksaan yang dikelompokkan per wilayah secara strategis, untuk mengurangi dampak dari penyebaran dan memburuknya kasus COVID-19 itu sendiri.

Ketidakjelasan sistem komunikasi krisis di masa pandemi berimbas pada buruknya komunikasi publik yang dilakukan oleh pemerintah pada waktu krisis. Pada April 2020, Lembaga Penelitian Pendidikan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) merilis hasil penelitian tentang komunikasi politik kabinet Presiden Joko Widodo selama pandemi COVID-19. Hasil penelitian LP3ES dalam kurun waktu bulan Januari–April 2020 ini menemukan bahwa ada 37 pernyataan *blunder* terkait COVID-19 yang digulirkan pemerintah. Ketidakjelasan ini semakin membuat masyarakat “gagal” mempersiapkan diri menghadapi pandemi. Masyarakat kemudian cenderung mengakses beragam informasi melalui media sosial. Sayangnya, tidak semua berita di media sosial menyajikan informasi yang akurat dan bisa dipertanggungjawabkan.

Kasus penolakan jenazah pasien COVID-19, stigma pasien dan rumah sakit rujukan, pengucilan tenaga kesehatan, peremehan bahaya COVID-19,

ketentuan mudik, maupun karantina, hingga “kegagalan” menerjemahkan *new normal* dalam kehidupan keseharian menjadi catatan bagaimana kedangkalan informasi pandemi ditafsir masyarakat hari ini. Tidak hanya itu, gelombang ketakutan pun dirasakan petugas pelayanan kesehatan. Mulai dari menutup tempat praktik, pembatasan pelayanan kesehatan, hingga peningkatan kasus rujukan yang semestinya bisa ditangani di fasilitas pelayanan kesehatan primer. Mengapa silang sengkabut informasi ini bisa terjadi? *Pertama*, pemerintah belum melakukan kendali atas arus informasi dalam kondisi krisis atau pandemi. *Kedua*, pemerintah belum merumuskan “siapa” yang memiliki otoritas berada di garda terdepan untuk memberikan informasi dan komunikasi publik terkait krisis kesehatan hari ini. Fenomena yang terjadi hari ini justru siapapun bisa berbicara sesuai dengan otoritasnya, dengan ragam bentuk kebenaran yang cukup membingungkan masyarakat. Bagaimanapun kecepatan dan ketepatan informasi sangat diperlukan untuk membangun validitas informasi pembuatan keputusan, dan membangun kepercayaan publik atas kerja pemerintah untuk mengatasi kondisi pandemi. Hal itulah yang penting dilakukan untuk mencapai kebijakan berbasis bukti.

## **Membangun Paradigma Sehat**

Jumlah kunjungan masyarakat ke fasilitas pelayanan kesehatan (fasyankes) dalam kondisi pandemi COVID-19 cenderung menurun. Kemunculan stigma bahwa fasilitas pelayanan kesehatan bukan tempat yang “aman” berpengaruh terhadap menurunnya kunjungan ke fasilitas kesehatan yang berimbas pada tingginya angka kematian pasien akibat keterbatasan akses pengobatan. “Jika tidak ingin tertular COVID-19, jangan pergi ke puskesmas atau rumah sakit” begitu kalimat yang seringkali muncul dalam diskursus keseharian masyarakat hingga berimbas pada ketakutan berkunjung ke fasilitas pelayanan kesehatan. Di titik inilah paradigma sehat perlu mulai menjadi prioritas revitalisasi fasyankes pascapandemi. Fasyankes sudah saatnya memiliki protokol ketat sebagai jaminan keamanan dan kesehatan masyarakat yang akan atau telah berkunjung, dan mereka akan mendapatkan akses pelayanan kesehatan yang baik. Fasyankes tingkat primer perlu mulai menggiatkan upaya promotif dan preventif dalam tataran komunitas.

Paradigma sehat kini harus menjadi habitus baru kehidupan bermasyarakat, baik di tempat yang sudah menerapkan *new normal* atau yang belum, bahkan ketika pandemi ini telah berakhir. Paradigma ini menekankan

bahwa kesehatan adalah tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat, bukan hanya menjadi tanggung jawab petugas pelayanan kesehatan. Oleh karenanya, partisipasi aktif masyarakat untuk mewujudkan kesehatan secara holistik perlu terus diupayakan. Sejak tahun 2017, pemerintah sejatinya telah menggalakkan program Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (Germas). Germas menjadi gerakan pemberdayaan masyarakat untuk menggiatkan budaya hidup sehat, dengan memasyarakatkan pola hidup bersih dan sehat, menggiatkan aktivitas fisik, makan buah dan sayur, serta untuk menggalakan agar warga menjaga kebersihan diri dan lingkungan. Gerakan ini cukup relevan dalam kondisi pandemi hari ini, karena seluruh lapisan masyarakat harus memiliki budaya kesehatan baru yang lebih mengupayakan aspek *preventif* (pencegahan) daripada *rehabilitatif* ataupun *kuratif* (pengobatan).

Selain menggugah kesadaran dan tanggung jawab masyarakat akan kesehatannya, maka tentu saja konsekuensi ini perlu dibawa dalam penyelenggaraan sistem pelayanan kesehatan itu sendiri. Masyarakat yang berperilaku sehat dan melakukan upaya pencegahan (misal patuh untuk melakukan skrining, olahraga, dan tidak merokok) harus dimasukkan dalam konsekuensi pembiayaan kesehatannya. Jadi bila patuh dapat ditanggung asuransi secara maksimal, tetapi bila tidak maka dikurangi sekian persen). Hal ini akan memberikan rasa tanggung jawab masyarakat terhadap kesehatannya. Pemerintah harus memperkuat pelayanan primer, baik dari sisi akses oleh masyarakat ataupun kualitasnya (infrastruktur dan SDM yang terlibat). Dengan demikian tidak ada lagi lonjakan rujukan ke rumah sakit yang tidak diperlukan, karena dari pengalaman di negara lain 80% permasalahan kesehatan dapat diselesaikan di tingkat primer. Dengan format ini maka belanja negara untuk kesehatan dapat dihemat. Untuk membuat upaya promotif dan preventif kesehatan, mungkin sudah saatnya membuat Lembaga untuk Promosi Kesehatan di negara ini. Kenapa? Karena aspek promosi kesehatan adalah lintas sektor. Tidak mungkin diselesaikan oleh kementerian kesehatan saja. Sebagai contoh promosi kesehatan tentang rokok domainnya bersentuhan dengan sektor pertanian, tenaga kerja, keuangan dan lain-lain. Atau contoh lain tentang pencegahan Diabetes Mellitus untuk konsumsi gula berkaitan dengan produsen makanan, pajak, industri dan lain-lain. Pemerintah Thailand memiliki contoh baik untuk usaha promosi dan prevensi kesehatan (Thai Health Promotion Foundation).



## Inovasi di Tengah Pandemi

Terdapat hal baik yang dilakukan pemerintah dalam kondisi pandemi, yaitu berkoordinasi dengan Perguruan Tinggi di Indonesia untuk menggiatkan inovasi dan kolaborasi sektor kesehatan. Bagaimanapun sektor kesehatan tidak bisa berdiri sendiri. Kolaborasi lintas bidang sangat penting untuk dilakukan. Inovasi ini bisa mengurangi tingginya konsumsi bahan medis seperti alat-alat dan obat-obatan impor (90%). Seperti halnya inovasi pembuatan ventilator, masker, alat *rapid test*, obat pendukung imunitas dan pengurang gejala semua bisa dilakukan di Indonesia. UGM sudah memulainya. Prinsipnya semua inovasi kesehatan bisa dilakukan asalkan ada dukungan dari pemerintah. Dilansir dari Kompas TV (30/5/2020), Menteri BUMN Erick Tohir mengungkapkan bahwa Indonesia terhitung harus mengeluarkan pembiayaan tinggi sekitar 105–215 juta rupiah per pasien untuk menangani pasien COVID-19. Biaya tersebut sejatinya bisa ditekan dengan mengoptimalkan penggunaan produk inovasi dalam negeri. Di mana pelayanan kesehatan akan lebih ekonomis, dan menjangkau banyak orang, tentunya dengan peran serta atau keterlibatan pemerintah. Sehingga perlu adanya perubahan kebijakan dalam inovasi di kebijakan kesehatan. Salah satunya dengan menempatkan universitas sebagai generator inovasi dengan bekerja sama dengan pemerintah dan dunia industri. Selain itu, diperlukan kebijakan pemerintah untuk memberikan proteksi agar inovasi tersebut dapat berjalan dari hulu (produksi) dan hilir (distribusi dan konsumsi/penggunaan).

Saat ini masyarakat juga didorong untuk menggunakan *telemedicine* agar pelayanan kesehatan lebih murah, efisien, dengan jangkauan lebih banyak pasien. Pemanfaatan inovasi teknologi komunikasi kesehatan jarak jauh atau *telemedicine* ini harapannya mampu mengurangi penumpukan jumlah pasien dan jumlah dokter di wilayah pusat. Seperti halnya di DKI Jakarta, jumlah dokter adalah 27 dokter/m<sup>2</sup> wilayah, sementara di DI Yogyakarta (DIY) jumlah dokter 1,8 dokter/m<sup>2</sup> wilayah. Di area lain angkanya bahkan sangat kecil atau telah terjadi kekurangan dokter di wilayah tersebut. DIY contohnya, selain memiliki rasio jumlah dokter yang cukup tinggi dengan jumlah penduduknya yang sebesar 3,8 juta, DIY juga ditopang oleh 74 rumah sakit dengan kualitas beragam. Ironisnya, dengan keberlimpahan jumlah dokter dan rumah sakit, permasalahan kesehatan masih tergolong cukup banyak ditemukan di lapangan. Menurut data di negara yang memiliki sistem kesehatan yang mapan, bila dimisalkan dari 1.000 orang per bulan, maka estimasi yang membutuhkan obat atau layanan

poliklinik primer adalah 200 orang (20%, artinya yang 80% sehat) dan hampir 50% (100 orang) cukup membeli obat sederhana/bebas/herbal saja untuk mengurangi gejala. Sekitar 55 orang saja yang membutuhkan layanan ke rumah sakit dan maksimal 10 orang (1%) yang memerlukan rawat inap. Maka dari hitungan tersebut, bila upaya pencegahan primer berjalan dengan baik, maka beban pelayanan di rumah sakit akan turun secara signifikan.

Dari pembelajaran masa pandemi COVID-19 didapatkan bahwa inovasi anak bangsa untuk menyelesaikan masalah kesehatan sangat penting karena terbukti dapat mengatasi masalah, menyelamatkan keuangan negara, dan meningkatkan kemandirian negara. Keterkaitan inovasi kesehatan dengan komunitas akademik di perguruan tinggi (PT) harus dikuatkan. Negara harus membuat peta jalan inovasi dan riset yang jelas-jelas menyelesaikan masalah (termasuk kesehatan). Pemandatan untuk pengembangan inovasi oleh pemerintah kepada PT harus dilakukan dengan strategis, tidak melalui basis kompetisi hibah murni. Pemerintah harus memiliki lembaga yang mengendalikan kualitas hasil inovasi yang tersentralisir (*Medical Device and Innovation Authority*) dan kemudian menghubungkannya dengan mitra industri yang ditunjuk. Pengawasan pemerintah sangat penting untuk keberhasilan inovasi ini. Langkah lain yang juga perlu didampingi adalah memproteksi untuk *uptake* hasil inovasi (alat atau obat) pada pemakai. Proses ini perlu dijaga oleh pemerintah melalui kebijakan yang pro produksi dalam negeri, karena justru di sini alat atau obat hasil inovasi tersebut bersaing dengan produk-produk impor (termasuk bersaing dengan mafia import).

## Penguatan Sistem Kedaruratan

Kondisi pandemi dan carut-marut sistem kesehatan hari ini menjadi gambaran bagaimana pemerintah sejatinya belum memiliki sistem kegawatdaruratan penanganan bencana pandemi. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) bukan panitia *ad hoc*. Pemerintah semestinya memiliki desain sistem kegawatdaruratan yang sudah dirancang sejak awal untuk mengatasi segala hal ikhwal kebencanaan, baik itu bencana alam maupun kesehatan.

Menggerakkan 20 rumah sakit yang berada di bawah komando Kementerian Kesehatan adalah keputusan yang terlalu terburu-buru dan berisiko. Meskipun ke-20 rumah sakit itu sebagai RS vertikal yang ada dalam koordinasi langsung Kementerian Kesehatan RI, namun bukan

berarti menjadi tempat yang tepat dan memadai untuk menangani pasien COVID-19. RS vertikal tersebut biasanya adalah RS rujukan utama, sebuah tempat di mana ada kasus rujukan lain (bukan COVID-19) yang juga harus memerlukan penanganan serius. Ketakutan petugas kesehatan untuk melayani pasien dan ketakutan pasien dengan komorbid untuk berinteraksi dengan rumah sakit justru meningkatkan kasus kematian di masa pandemi ini. Banyak kasus kematian yang terjadi bukan karena COVID-19, namun karena ketiadaan akses yang memadai untuk penanganan penyakitnya.

Skenario sistem kesehatan ke depan perlu belajar dari kondisi kali ini. Karena secara geografis, Indonesia adalah daerah yang rawan bencana, belum lagi dengan jumlah penduduknya yang besar sedangkan infrastruktur kesehatan yang ada belum terlalu mumpuni. Pemerintah perlu meninjau ulang sistem kesehatan agar memasukkan *sense of crisis* dan sistem kegawatdaruratan yang komprehensif serta memadai untuk penanganan kondisi bencana. Selain mengatur pola dan peta RS rujukan di wilayah Indonesia, maka perlu dikembangkan juga pola dan peta RS dalam kondisi bencana di tiap wilayah. Penggunaan kendali memakai teknologi informasi tentu akan memudahkan koordinasi yang sulit secara geografis. Pelibatan PT yang memiliki fakultas kedokteran di wilayah tersebut akan menguntungkan dan mempercepat proses pelaksanaan, karena PT biasanya lebih fleksibel untuk menghadapi kondisi darurat. Konsep *academic health system* yang telah dicoba dalam 4 tahun terakhir di 5 PT (UI, Unpad, UGM, Unair, dan Unhas) adalah modal kuat untuk terlaksananya sistem ini.

## **Protokol Kesehatan di Era *New Normal***

Selain permasalahan kompleks penanganan pandemi COVID-19, tantangan yang tengah dihadapi oleh pemerintah saat ini adalah bagaimana memastikan agar protokol kesehatan dijalankan dalam setiap aktivitas ekonomi sehari-hari. *New normal* justru akan menjadi bumerang bagi semakin meningkatnya jumlah positif COVID-19 jika protokol kesehatan tidak dijalankan secara ketat. Secara sosial, dibutuhkan tiga prasyarat agar *new normal* dapat berjalan dengan baik: *pertama*, perlunya pemahaman masyarakat tentang COVID-19, yaitu pemahaman tentang apa itu virus corona, bagaimana mendeteksi gejalanya secara dini, apa yang dilakukan jika menemukan gejalanya, dan bagaimana agar menghindari tertular virus ini; *kedua*, perlunya disiplin dalam menjalankan protokol kesehatan yang ditetapkan oleh otoritas kesehatan secara konsisten, termasuk kembali

melakukan pembatasan sosial/*stay at home* ketika jumlah penderita COVID-19 kembali meningkat; *ketiga*, perlunya menjalankan norma baru dalam tata pergaulan atau interaksi di masyarakat, yaitu harus memakai masker ketika keluar rumah, menghindari kontak fisik secara langsung, dan menjaga kebersihan dengan cuci tangan.

Protokol kesehatan menjadi penting dijalankan agar aspek ekonomi dan kesehatan masyarakat dapat berjalan di tengah berlangsungnya pandemi. Oleh karenanya, penyebaran informasi tentang protokol kesehatan perlu dilakukan secara luas hingga ke daerah pinggiran. Penelitian-penelitian ilmiah tentang kebijakan penerapan protokol kesehatan juga perlu dilakukan, untuk menunjukkan bahwa kebijakan ini berdasar pada bukti penelitian ilmiah. Selain itu, ruang polemik di publik juga perlu mendapatkan tempat, sebagai sarana penyebaran gagasan dan juga mekanisme kontrol terhadap kebijakan pemerintah.

## Kesimpulan

Antara sektor “ekonomi” dengan “kesehatan” sejatinya adalah sektor yang beririsan dan saling terhubung. Satu saja di antara kedua hal tersebut terganggu, maka akan memengaruhi yang lain. Permasalahan krisis ekonomi contohnya, akan berdampak pada hancurnya industri nasional, meningkatnya jumlah orang yang kehilangan pekerjaan, dan permasalahan kesehatan bagi warga karena apa yang disebut sebagai “penyakit keputusan” (Case & Deaton, 2017), yaitu warga yang tertekan secara ekonomi memilih untuk bunuh diri atau menenggak alkohol untuk menghilangkan rasa frustrasi. Pada saat krisis keuangan pada tahun 2007/2008 misalnya, diperkirakan 10.000 orang memilih bunuh diri akibat beban ekonomi (Reeves *et al.*, 2014). Begitupula sebaliknya, krisis kesehatan juga akan mengganggu bidang ekonomi, karena manusia dapat bekerja ketika mereka dalam kondisi sehat.

Persoalan antara “ekonomi” dan “kesehatan” adalah persoalan esensial yang memungkinkan manusia tetap hidup. Keduanya sama-sama penting. Di beberapa negara Bumi Utara ketika pandemi COVID-19 mencapai puncak, negara tersebut mampu menyediakan kebutuhan pokok dan perawatan kesehatan bagi warganya secara gratis, di Indonesia karena struktur ekonomi yang rapuh dan relasi rantai nilai global, negara kesulitan menyediakan hal tersebut. Pandemi COVID-19 sejatinya telah menelanjangi sistem ekonomi yang berjalan saat ini, akan tetapi perubahan progresif urung terjadi karena agensi sosial pendorong perubahan masih cenderung lemah.

Sehingga, *new normal* yang berjalan saat ini masih berpijak pada sistem ekonomi lama yang turut berkontribusi bagi terjadinya wabah.

Namun, di luar hal di atas, tantangan terbesar yang perlu dihadapi adalah tentang bagaimana menyelamatkan sebanyak mungkin orang di tengah situasi pandemi COVID-19. Upaya penyelamatan tersebut tidak hanya terbatas pada bidang kesehatan, akan tetapi juga pada bidang ekonomi. *New normal* pada konteks ini ditempatkan sebagai kebijakan alternatif sembari menunggu vaksin untuk mengatasi virus corona ditemukan. Walaupun, pada beberapa kasus di Indonesia, beberapa daerah yang sebenarnya belum layak menjalankan *new normal* karena masih belum mampu mengontrol penyebaran virus corona, akan tetapi tetap menjalankan kebijakan *new normal*. Oleh karenanya kebijakan *new normal* perlu dilakukan secara ketat dan terus dilakukan monitor tentang kelayakan penjalanan skenario *new normal* pada daerah tertentu, sehingga penyesuaian kebijakan segera dapat dilakukan jika terjadi peningkatan penyebaran wabah COVID-19. Hal ini menjadi bahan evaluasi penting agar kedepannya tatanan *new normal* dapat menyelamatkan banyak orang dari permasalahan ekonomi dan kesehatan, bukannya justru menjadi tatanan yang semakin memperparah krisis kesehatan yang dampaknya dapat berefek ke krisis ekonomi secara luas.

Harapannya, pandemi COVID-19 ini benar-benar dapat menjadi pelajaran berharga bagi para perumus kebijakan di masa depan. Cara pandang yang tidak dikotomis antara pilihan mengutamakan kesehatan atau ekonomi hendaknya, meskipun pandemi telah berakhir, akan dipakai sebagai pertimbangan penting dalam membuat kebijakan-kebijakan pembangunan di masa yang akan datang. Hanya dengan perubahan tersebut maka pandemi yang membayangi umat manusia akibat abai terhadap isu kesehatan ketika mengejar target-target pencapaian pembangunan ekonomi dapat dihindarkan.

## Daftar Pustaka

- Alves, Carolina & Kvangraven, I. H. 2020. "Changing the Narrative: Economics After COVID-19". *Review of Agrarian Studies*, Vol. 10 No.1.
- Cairney, P. 2016. *The politics of evidence based policymaking*. London: Palgrave.
- Case, Anne dan Deaton, Angus 2017. "Mortality and Morbidity in the 21st Century". *Brookings Papers on Economic Activity*, hal: 397-476.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Chelsea: Yale University Press.
- Davis, Mike. 2020. *The Monster Enters: COVID-19, Avian Flu and the Plagues of Capitalism*. OR Books.
- Ferguson, James. 1994. *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Fine, Ben, dan Milonakis, Dimitris. 2009. *From Political Economy to Economics Method, the Social and the Historical in the Evolution of Economic Theory*. Routledge.
- Geras, Norman 2016. [1983]. *Marx and human nature: refutation of a legend*. UK: Verso.
- Ghosal, S., Bhattacharyya, R., & Majumder, M. 2020. "Impact of complete lockdown on total infection and death rates: A hierarchical cluster analysis". *Diabetes & metabolic syndrome*, 14(4), 707–711. Advance online publication. <https://doi.org/10.1016/j.dsx.2020.05.026>
- ILO. 2020. "Kebijakan Perlindungan Sosial dalam Merespons Krisis COVID-19: Respons negara-negara di Asia dan Pasifik". *Spotlight Brief*. ILO: Geneva.
- IMF. 2020. "A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery". *World Economic Outlook Update*, June 2020.
- Kelly, Ann H., and McGoey, Linsey. 2018. "Facts, Power and Global Evidence: A New Empire of Truth," *Economy and Society*, vol. 47, no. 1, pp. 1–26.
- Lasswell, H. D. 1956a. "The political science of science: An inquiry into the possible reconciliation of mastery and freedom". *American Political Science Review* ,50(4), 961–979.
- Li, Tania Murray. 2007. *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Duke University Press Books.

- Manski, Charles. 2011. "Policy Analysis with Incredible Certitude," *Economic Journal*, vol. 121, no. 554, pp. 261–289.
- Nassif-Pires, Luiza, de Lima Xavier, Laura, Masterson, Thomas, Nikiforos, Michalis, and Rios-Avila, Fernando. 2020. "Pandemic of Inequality," *Public Policy Brief* No. 149, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Belknap Press.
- Reeves, A., McKee, M., dan Stuckler, D. 2014. "Economic suicides in the Great Recession in Europe and North America". *The British Journal of Psychiatry*, Vol. 205, Iss. 3: 246-247.
- Sachs, Jeffrey D. 2020. COVID-19 and Multilateralism. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, No. 16, Pandemics & Geopolitics: The Quickening (SPRING 2020), pp. 30-39
- Wallace, Rob. 2016. *Big Farms Make Big Flu: Dispatches on Influenza, Agribusiness, and the Nature of Science*. Monthly Review Press.
- Zinn, Howard. 2002. *Disobedience and Democracy: Nine Fallacies on Law and Order*. South End Press.
- Zizek, Slavoj. 2020. *Pandemic! COVID-19 Shakes of the World*. New York: Or Books.

## **Bab 4**

### ***New Normal:***

# **Disrupsi Peradaban dan Perubahan Kebudayaan Pascapandemi COVID-19**

*Siti Murtiningsih*

Arundhati Roy (2020), sastrawan asal India, dalam satu esainya menyebut pandemi sebagai sebuah portal, sebuah pintu gerbang yang ada di antara satu dunia dan dunia berikutnya. Pandangan ini didasarkan pada sejumlah fakta historis bahwa pandemi seringkali memaksa manusia untuk terlepas dengan masa lalunya dan kemudian membayangkan sebuah dunia baru bagi mereka. Kita bisa mengonfirmasi tesis ini, misalnya, pada wabah *Black Death* yang terjadi pada Abad Pertengahan dan juga Flu Spanyol yang mewabah di awal abad ke-20, saat sedang terjadi Perang Dunia I.

Sejarawan Stanford Walter Scheidel (2017) menyebut pandemi sebagai salah satu dari “empat penunggang kuda” yang meratakan ketidaksetaraan. Tiga “penunggang kuda” lainnya adalah perang, revolusi, dan runtuhnya negara. Setelah wabah *Black Death* menyerang wilayah Eropa, Afrika Utara, dan Eurasia pada abad ke-14, gaji para budak dan pekerja pertanian jadi meningkat pesat dan bahkan ada banyak pekerja yang kemudian memiliki tanah sendiri. Tesis Scheidel tentang wabah katastropik sebagai salah satu dari “penunggang kuda” perata ketidaksetaraan ini juga terbukti pada Flu Spanyol.

Laura Spinney, dalam *Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World* (2017), mencatat setidaknya ada dua perubahan sosial yang signifikan pasca-Flu Spanyol, yaitu menciptakan layanan kesehatan untuk semua orang (*healthcare for all*) dan mempercepat berakhirnya perang. Pandemi menyadarkan publik bahwa tidak ada satu pun orang yang kebal dari penyakit menular yang disebabkan oleh virus. Tak ada privilese terkait virus. Menyadari hal itu, maka banyak negara-negara di Eropa mulai berinisiasi untuk membuat sistem layanan kesehatan untuk semua orang,



tanpa pandang bulu. Sebuah konsep yang Spinney disebut sebagai konsep kedokteran sosialis (*the concept of socialised medicine*).

Tahun 1918, tahun ketika Flu Spanyol pertama mewabah, adalah tahun berakhirnya Perang Dunia I. Laura Spinney, karenanya, juga mencatat bahwa Flu Spanyol memiliki pengaruh signifikan dalam mempercepat berakhirnya perang dan permusuhan. Ada banyak negara yang segera mengambil jalan negosiasi damai begitu Flu Spanyol ini menyerang. Selain itu, Spinney juga mencatat bahwa Flu Spanyol ini memiliki pengaruh cukup penting dalam proses konsolidasi gerakan non kekerasan menuju kemerdekaan India dari Inggris yang dipimpin oleh Gandhi.

Pertanyaannya: apakah pandemi COVID-19 yang sedang kita hadapi sekarang ini, sebagaimana pandemi yang pernah terjadi sebelumnya, juga akan membawa kita pada dunia yang baru? Jika iya, sebarapa apakah dunia yang akan kita tinggali pasca-COVID-19 ini?

Sudah banyak beberapa ilmuwan dan pemikir yang berusaha menjawab pertanyaan tersebut. Dalam konteks tatanan sosial, misalnya, Yuval Noah Harari (2020) menggambarkan dunia setelah COVID-19 adalah dunia yang bertopang pada teknologi pengawasan massal (*mass surveillance*). Negara akan menggunakan teknologi pengawasan itu untuk mendeteksi kondisi tubuh setiap warganya, guna memastikan apakah warganya terinfeksi virus atau tidak, sehat atau tidak. Dalam masifnya penggunaan teknologi pengawasan massal itu, kita yang hidup di dunia setelah COVID-19 ini akan dihadapkan pada dua pilihan: atau pengawasan totalitarian atau pemberdayaan warga.

Dalam konteks ekonomi dan politik, Martin Suryajaya juga memberikan satu gambaran tentang dunia setelah corona. Secara ekonomi, dunia setelah corona akan bergerak menuju sosialisme (Suryajaya, 2020a); sedangkan secara politik, pandemi ini juga telah mempertanyakan kembali semua asumsi-asumsi politik kita hari ini yang telah mapan dan mendorong demokrasi ke titik nadirnya. Begitu asumsi-asumsi yang mendasari sistem politik yang telah ada ini hancur berantakan karena corona, dalam pandangan Martin, sistem yang masih mungkin dikembangkan dan memiliki prospek baik di masa depan adalah apa yang ia sebut sebagai “datakrasi”: “sebuah tata pemerintahan yang dikelola secara impersonal, tanpa individu ataupun kelompok pemimpin, sepenuhnya berdasarkan kecerdasan buatan (AI) dengan berbasiskan data raya yang terhimpun dari seluruh aktivitas warga negara,” (Suryajaya, 2020b).

Berdasarkan ulasan di atas, tampak jelas bahwa pandemi COVID-19 ini mampu mendisrupsi tatanan lama dunia, mulai dari aspek sosial, ekonomi, hingga politik. Namun, tatanan dunia yang terdisrupsi oleh pandemi COVID-19 ini sebenarnya bukan hanya aspek sosial, ekonomi, dan politik, melainkan juga aspek budaya. Hal itu setidaknya dapat terlihat pada munculnya kebijakan terkait *new normal* atau adaptasi dengan kebiasaan baru. Perubahan tatanan kebudayaan akibat pandemi COVID-19 ini belum banyak yang mengeksplorasi.

Oleh karena itu, tulisan ini berusaha menjawab dua soal utama: 1) bagaimana pandemi COVID-19 mendisrupsi tatanan kebudayaan kita dan 2) perubahan kebudayaan seperti apa yang bakal muncul setelah adanya disrupsi tersebut? Namun, sebelum membahas lebih lanjut dua soal utama itu, kita perlu sedikit mengerti beberapa soal yang mengitari wacana *new normal* (normalitas baru) atau adaptasi dengan kebiasaan baru.

### **Persoalan Terkait Kebijakan *New Normal***

Sejak akhir bulan Mei, tiga bulan setelah kasus pertama COVID-19 terkonfirmasi, pemerintah Indonesia sudah mewacanakan untuk menerapkan apa yang ia sebut sebagai “*new normal*” (normalitas baru). Artinya, masyarakat akan diperbolehkan untuk kembali melakukan aktivitas di luar rumah tetapi tetap wajib mematuhi protokol kesehatan seperti memakai masker, sering cuci tangan, dan jaga jarak fisik (*physical distancing*) dengan orang lain. Kebijakan ini benar-benar diterapkan mulai awal bulan Juni yang ditandai dengan dibukanya kembali mal-mal dan pusat-pusat perbelanjaan serta pelanggaran Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Dasar utama pengambilan keputusan ini adalah ekonomi.<sup>3</sup>

Walaupun belakangan pemerintah mengganti istilah “*new normal*” dengan “adaptasi kebiasaan baru”, kedua istilah itu esensinya tetap sama, yaitu mendorong masyarakat untuk terbiasa dengan hal-hal baru, hal-hal yang sebelum pandemi COVID-19 ini mungkin tidak biasa dilakukan atau bahkan tampak aneh jika dilakukan. Semisal, ke mana-mana selalu pakai masker, selalu jaga jarak fisik dengan orang lain, bekerja dari rumah, belajar dari rumah, atau rapat, seminar, dan wisuda virtual (*online*). Hal-hal tersebut, cepat atau lambat, pasti akan membentuk kebiasaan baru di masyarakat dan

---

3 Lih. ‘Sederet Alasan RI Butuh New Normal’. Tersedia di: <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5036585/ sederet-alasan-ri-butuh-new-normal> Diakses pada 22 Juli 2020.

pada akhirnya akan mengubah tatanan kebudayaan lama, mulai dari tata perilaku masyarakat hingga sistem nilai yang dianutnya.

Namun, terlepas dari pro-kontra yang menyertainya, agenda pemerintah untuk menerapkan normalitas baru ini belum sepenuhnya berhasil. Masih banyak orang yang melakukan aktivitas di luar rumah tanpa memperhatikan protokol kesehatan sama sekali, seperti tidak memakai masker atau tidak menjaga jarak fisik.<sup>4</sup> Akibatnya, setelah kebijakan normalitas baru ini diterapkan, grafik kasus positif COVID-19 di Indonesia, alih-alih menurun, malah terus semakin meningkat.<sup>5</sup>

Ada beberapa alasan mengapa masyarakat tidak mematuhi protokol kesehatan. Salah satunya adalah karena sikap pemerintah yang tidak tegas dalam penanganan COVID-19 ini. Masyarakat melihat pemerintah di awal tampak menyepelekan virus ini, tapi begitu sudah banyak yang terinfeksi, mereka tiba-tiba meminta masyarakat untuk mematuhi protokol kesehatan. Di situ muncul ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah.<sup>6</sup>

Oleh karena itu, ketika pemerintah berupaya menyampaikan sesuatu kepada masyarakat (*top-down*) terkait anjuran beradaptasi dengan kebiasaan baru, maka sebagian besar masyarakat bawah malah menolaknya mentah-mentah. Sebab pada saat itu sudah ada ketidakpercayaan yang tinggi dari kelompok masyarakat bawah terhadap pemerintah. Pada titik ini, penerapan normalitas baru atau adaptasi dengan kebiasaan baru tampak gagal, karena berupa kebijakan model teknokratis yang bersifat *top-down*.

Ketidakseriusan pengambil kebijakan di awal terjadinya pandemi ini berakibat pada konstruksi sistem antisipasi penyebaran wabah tidak optimal, koordinasi vertikal dan horizontal lemah, kebijakan yang tidak padu, informasi simpang siur, dan keraguan publik terhadap kemampuan negara dalam mengelola krisis. Hal tersebut berdampak pada melemahnya sendi-sendi kehidupan dan aktivitas sosial-ekonomi, kebijakan penanganan COVID-19 yang belum matang, masyarakat tidak siap dan tampak gagap dalam beradaptasi dengan kondisi krisis tersebut (Mas'udi & Winanti,

---

4 Lih. "Masih Banyak Warga Yang Tak Patuhi Protokol Kesehatan". Tersedia di: <https://www.kompas.tv/article/90064/masih-banyak-warga-yang-tak-patuhi-protokol-kesehatan> Diakses pada 22 Juli 2020.

5 Lih. "Peta Sebaran". Tersedia di: <https://covid19.go.id/peta-sebaran> Diakses pada 22 Juli 2020.

6 Lih. "Ragam Alasan Warga Tak Patuhi Protokol Kesehatan Corona". Tersedia di: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200715150544-20-525013/ragam-alasan-warga-tak-patuhi-protokol-kesehatan-corona> Diakses pada 22 Juli 2020.

2020). Ketidaksiapan dan kegagalan ini mengindikasikan adanya suatu krisis kebudayaan dalam tata kelola kebijakan dan sistem kesehatan kita.

## **Pandemi dan Perubahan Budaya**

Setidaknya ada dua pendekatan utama untuk memahami perubahan kebudayaan, yaitu *pendekatan ekologis* dan *pendekatan evolusioner*. Kedua pendekatan itu masing-masing bisa menjelaskan *mengapa* dan *bagaimana* terjadi perubahan kebudayaan (Varnum & Grossmann, 2017). Pendekatan ekologis memandang bahwa perubahan kebudayaan atau variasi budaya terjadi karena adanya faktor-faktor ekologis seperti kelangkaan/kelimpahan sumber daya (Van de Vliert, 2013), kepadatan penduduk (Sng, Neuberg, Varnum, & Kenrick, 2017), dan merebaknya patogen atau penyakit menular (Schaller & Murray, 2011; Thornhill & Fincher, 2014).

Pendekatan ekologis ini menunjukkan bahwa kebudayaan manusia tidak terbentuk secara tiba-tiba, tetapi melalui proses dialektis antara manusia dengan lingkungan sekitarnya. Ini juga mengandaikan bahwa tidak ada nilai kebudayaan yang berlaku universal. Kebudayaan itu selalu bervariasi di tiap-tiap daerah karena ia senantiasa dikondisikan oleh, dan relatif terhadap, kondisi lingkungan tertentu. Pengandaian lain dari pendekatan ini adalah bahwa manusia memiliki penyesuaian psikologis yang memengaruhinya untuk mempelajari dan memperoleh elemen-elemen kebudayaan tertentu (misalnya ide, alat, dialek, dan preferensi pasangan hidup) yang dapat meningkatkan kemampuannya dalam merespons munculnya kondisi ekologis tertentu (Gangestad, Haselton, & Buss, 2006).

Artinya, dalam pendekatan ekologis, manusia secara psikologis akan terdorong untuk membangun sistem kebudayaan tertentu untuk menyesuaikan diri dengan kondisi dan tantangan ekologis yang dihadapinya. Oleh karena itu, manusia di seluruh dunia tidak mungkin bisa membangun satu sistem kebudayaan yang sepenuhnya sama kecuali tantangan ekologis yang dihadapinya juga sepenuhnya sama. Pandemi COVID-19 yang sedang kita hadapi ini juga merupakan sebuah tantangan ekologis yang mendorong manusia untuk membentuk satu sistem kebudayaan baru atau—dalam istilah yang digunakan saat ini—adaptasi dengan kebiasaan baru.

Jika manusia gagal membentuk kebudayaan baru atau beradaptasi dengan kebiasaan baru, maka berarti ia gagal menghadapi dan merespons tantangan ekologis berupa pandemi COVID-19 ini. Jika manusia gagal menghadapi tantangan ekologis, maka selanjutnya ia akan terancam oleh

hukum sintasan tersesuai (*survival of the fittest*)—artinya: ia akan gagal sintas (*survive*) karena tidak mampu menyesuaikan diri (*fit*) dengan kondisi ekologis yang dihadapinya. Oleh karena itu, upaya untuk beradaptasi dengan kebiasaan baru ini merupakan satu hal yang sangat penting karena berkaitan langsung dengan masa depan manusia.

Jika pendekatan ekologis sudah menjelaskan *mengapa* terjadi perubahan kebudayaan—dalam konteks ini, manusia menghadapi satu tantangan ekologis berupa merebaknya penyakit menular yang disebabkan oleh virus corona—maka pertanyaan selanjutnya adalah *bagaimana* manusia bisa melakukan perubahan kebudayaan sehingga ia bisa mengatasi tantangan ekologis yang sedang dihadapinya dan bisa sintas melewati tantangan ini? Pendekatan evolusioner memberikan jawaban terhadap pertanyaan ini. Menurut pendekatan ini, perubahan kebudayaan itu terjadi dengan cara yang sama atau analog dengan evolusi genetik pada makhluk hidup (Dawkins, 2006: 189–201).

Sebagaimana makhluk hidup punya gen sebagai unit pewarisan sifat-sifatnya atau—dalam istilah Dawkins—sebagai replikator, maka kebudayaan juga memiliki “gen” yang membuatnya terus berkembang melalui pewarisan lintas generasi. “Gen” kebudayaan ini oleh Dawkins dinamai dengan istilah “meme”—yang merupakan singkatan dari istilah Yunani “Mimeme”. Contoh dari meme kebudayaan ini adalah lagu, ide, frase-frase yang menarik, gaya berbusana, cara membangun rumah, dan lain sebagainya. Sebagaimana gen yang memperbanyak dirinya dengan melompat dari tubuh ke tubuh lain melalui sperma atau sel telur, meme kebudayaan ini juga memperbanyak dirinya dengan melompat dari pikiran ke pikiran melalui sebuah proses yang dapat disebut imitasi (Dawkins, 2006: 192).

Dengan demikian, cara kerja meme kebudayaan itu persis seperti virus. Ia mereproduksi dan mengembangkan dirinya melalui transmisi dari satu inang ke inang lainnya. Artinya, sebagaimana virus, meme kebudayaan ini tidak mungkin bereproduksi dan mengalami perkembangan tanpa ada makhluk hidup (dalam konteks ini: manusia) yang menjadi inangnya. Perbedaannya adalah jika virus dapat membahayakan inangnya, maka meme kebudayaan, sebagaimana gen, sama sekali tidak membahayakan inangnya, bahkan malah bisa berguna bagi inangnya. Namun, sebagaimana bagi virus dan juga gen, manusia bagi meme kebudayaan ini hanyalah satu wahana tempat ia mereproduksi dan mengembangkan dirinya—poin inilah yang mungkin bisa menjadi kritik terhadap pendekatan evolusioner.

Akan tetapi, pada titik ini kita justru bisa melihat paralelitas antara evolusi manusia dengan evolusi kebudayaannya. Artinya, evolusi genetik manusia dengan evolusi meme yang menjadi dasar kebudayaannya itu berjalan beriringan. Ini berarti bahwa manusia tidak sepenuhnya berada dalam determinasi meme kebudayaan. Ia punya agensi. Oleh karena itulah, meme kebudayaan dalam perjalanannya dari generasi ke generasi selalu mengalami semacam mutasi sehingga membuat ia berbeda dengan asalnya. Perbedaan dan variasi meme ini juga dikondisikan oleh kondisi lingkungan tempat ia berada. Pada titik itulah terjadi perubahan budaya.

Semisal, sebagaimana dicontohkan oleh Dawkins sendiri, meme ide tentang Tuhan. Entah dari mana asalnya, manusia pada ribuan tahun yang lalu sudah memiliki ide tentang Tuhan. Mungkin ia muncul dari proses mutasi meme-meme yang telah ada sebelumnya. Meme itu bisa bertahan hingga sekarang dengan mereplikasi dirinya melalui kata-kata yang terucap dan tertulis, melalui musik dan juga karya seni. Tidak hanya mereplikasi dirinya, meme yang berupa ide tentang Tuhan ini juga mengalami mutasi dari yang awalnya sangat sederhana berupa ide tentang sesuatu yang lebih agung dari manusia ke yang lebih kompleks berupa konsep-konsep ketuhanan yang ada dalam banyak agama saat ini.

Pertanyaannya: mengapa meme ketuhanan itu bisa tetap bertahan sampai sekarang bahkan mengalami perkembangan yang signifikan? Dawkins (2006: 1193) menjawab karena meme ketuhanan menarik secara psikologis bagi—ia mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan eksistensial yang menggelisahkan manusia. Jawaban Dawkins ini mengandaikan bahwa kesintasan (*survival*) sebuah meme kebudayaan itu juga bergantung pada apakah ia sesuai dengan kebutuhan manusia atau tidak. Walaupun keberadaan meme itu sendiri—sebagaimana gen—tidak memiliki tujuan apa pun selain untuk selalu mereplikasi dirinya, tetapi jika ia tidak berguna atau tidak sesuai dengan tantangan yang sedang dihadapi manusia maka ia tidak akan sintas (*survive*).

Oleh karena itu, pendekatan evolusioner ini juga sangat berguna untuk melihat meme kebudayaan apa yang mudah dan sulit untuk bertransmisi. Varnum & Grossmann (2017) mencatat setidaknya ada dua sifat yang menentukan kecepatan transmisi dan tingkat kesintasan sebuah meme, yaitu 1) sejauh mana meme kebudayaan itu bisa memengaruhi kesintasan manusia dan 2) sejauh mana ia tidak kontrapintuitif (*minimally counterintuitive*). Semakin sebuah meme kebudayaan bisa mendukung manusia untuk sintas,

maka ia semakin mudah untuk ditransmisikan. Akan tetapi, jika sebuah meme kebudayaan tidak lagi bisa mendukung manusia untuk sintas, maka ia akan sulit untuk ditransmisikan bahkan bisa terancam punah. Jika tidak mau punah, maka ia mesti mengalami mutasi sehingga bisa lebih sesuai dengan kebutuhan manusia untuk sintas.

Selain itu, meme kebudayaan yang paling mudah ditransmisikan adalah meme yang paling tidak kontraintraintuitif (*less counterintuitive*). Informasi, ide, kebiasaan, dan lain sebagainya akan semakin mudah ditransmisikan jika ia semakin tidak bertentangan dengan pengetahuan intuitif masyarakat yang telah ada sejak lama. Ia bahkan akan lebih mudah lagi untuk ditransmisikan apabila sesuai dengan memori kolektif masyarakat.

## **Strategi Kebudayaan menuju Kebiasaan Baru Pascapandemi COVID-19**

Berdasarkan uraian di atas, kita tahu bahwa pandemi COVID-19 ini termasuk salah satu kondisi ekologis yang mendorong adanya perubahan kebudayaan. Namun, mengapa—sebagaimana juga sudah disinggung di atas—sejauh ini kita masih gagal membentuk satu kebiasaan baru agar sintas melewati tantangan pandemi ini? Hal itu karena tantangan ekologis tidak otomatis menghasilkan perubahan budaya. Di sini tetap dibutuhkan agensi manusia dengan seluruh daya kreatifnya.

Oleh karena itu, dalam konteks Indonesia, agenda adaptasi dengan kebiasaan baru hanya akan berhasil jika dan hanya jika: 1) pemerintah sejak awal sudah menunjukkan ketegasan dan keseriusannya dalam menangani pandemi COVID-19 ini sehingga mendapatkan kepercayaan yang tinggi dari masyarakat bawah atau 2) ada satu strategi kebudayaan untuk melakukan perubahan budaya dari tingkat bawah. Hal yang pertama sudah tidak mungkin dilakukan karena pemerintah melakukan *blunder* sejak awal. Satu-satunya hal yang masih mungkin dilakukan saat ini untuk adaptasi dengan kebiasaan baru adalah yang kedua, yaitu merancang satu strategi budaya.

Pada titik inilah, pendekatan evolusioner terhadap perubahan budaya sangat berguna bagi upaya untuk menyusun strategi kebudayaan. Pendekatan evolusioner mengandaikan bahwa dalam setiap perubahan kebudayaan tidak pernah terjadi perubahan total, tetapi hanya terjadi perubahan secara bertahap; dan dalam setiap entitas kebudayaan yang baru pasti selalu masih memuat elemen-elemen kebudayaan lama. Dengan kata lain, sebagian unsur

pembentuk entitas budaya baru adalah elemen-elemen budaya lama. Hal itulah yang juga terjadi pada gen saat mengalami mutasi.

Dalam konteks adaptasi dengan kebiasaan baru, kita tidak bisa mengubah seluruh tatanan kebudayaan secara total. Kita masih memerlukan entitas-entitas kebudayaan lama sebagai penyusun kebudayaan baru. Hal ini untuk memenuhi syarat tingkat kemudahan transmisi meme kebudayaan yang kedua, yaitu tidak kontra intuitif dengan pengetahuan masyarakat yang sudah ada. Artinya, agar meme kebudayaan baru itu lebih mudah diterima dan bertransmisi dengan cepat, maka sebagian unsur pembentuknya mestilah elemen-elemen kebudayaan yang sudah ada di masyarakat.

Semisal, untuk memasifkan adaptasi dengan kebiasaan baru, kita perlu mengungkap kembali memori kolektif masyarakat dengan berbasis pada kearifan lokal tentang suatu wabah, yang mungkin didapatkan dalam cerita rakyat, kisah agama, tembang, dolanan anak, dan sebagainya, sehingga masyarakat dapat dengan mudah menerima dan mentransmisikannya. Sebab, manusia bertindak sesuai dengan konstruksi pengetahuan, latar belakang sosial, dan memori kolektif pengalamannya. Jika memori kolektif ini dapat diatasi maka tanpa aparaturnya negara yang menekan, instruksi pemerintah akan dilakukan secara sukarela oleh masyarakat. Memori kolektif itu juga dapat menjadi basis ketahanan sosial dan ekonomi masyarakat. Berkaca dari cerita masa lalu, mereka pada umumnya memiliki daya juang dan ketahanan mental yang kokoh dengan laku prihatin, sebagaimana dicontohkan orang-orang zaman dulu.

Krisis budaya harus diselesaikan dengan revitalisasi, termasuk di dalamnya adalah reproduksi budaya. Gagasan tentang adaptasi dengan kebiasaan baru perlu dielaborasi dengan kekuatan budaya yang hidup dan berdenyut di dalam masyarakat, sehingga masyarakat merasa terhubung dengan ide tersebut. Untuk itu penggunaan istilah di sini menjadi penting agar *new normal* sebagai sebuah budaya baru bukan lagi semata-mata identik dengan perilaku pemerintah, pelaku bisnis, dan kelas menengah atas, tetapi juga bisa menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat kelas bawah.

Oleh sebab itu, aspek fungsional dari konsep *new normal* perlu dieksplorasi lebih detail terutama dalam kaitan dengan hajat hidup untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia. Bagaimana standar prosedur proses produksi ekonomi, kerja-kerja profesional, atau pelaksanaan ritual keagamaan dan kesenian, misalnya, mesti disusun dan diberi konteks gagasan secara proporsional sesuai konstruksi pengetahuan dan pengalaman



masyarakat. Dengan demikian, hal-hal mendasar dari unsur-unsur kebudayaan tidak punah—dan tidak akan pernah punah—namun praktik budaya untuk memperjuangkan, mendapatkan, dan menghidupinya selalu berubah dan berjalan dinamis.

Dengan demikian, kita perlu mengerti apa yang perlu dipertahankan dari kebudayaan-kebudayaan lama kita dan apa yang perlu diubah untuk menyesuaikan dengan kebutuhan bertahan hidup di tengah pandemi. Proses pendidikan di perguruan tinggi, misalnya. Tujuan esensial seminar ilmiah atau kuliah mimbar adalah untuk transfer dan dialektika gagasan. Di era *new normal*, tujuan utama dari pendidikan itu tidak boleh hilang—sebab sekali itu hilang, maka berarti kita telah kehilangan pendidikan. Oleh karena itu, yang perlu kita ubah hanya cara atau medianya, yakni dari sebelumnya dengan menggunakan pertemuan langsung berubah menjadi pertemuan virtual.

Berdasarkan pendekatan evolusioner, maka kita bisa mencatat setidaknya ada tiga fase perubahan kebudayaan menuju adaptasi dengan kebiasaan baru. *Pertama*, ketahanan identitas dan kearifan lokal, seperti gotong royong, kebersamaan, persaudaraan, ikatan solidaritas, saling menghargai, budaya santun dan saling menghormati—nilai sosial, nilai religius, nilai kultural, nilai estetis, dan nilai etika. *Kedua*, migrasi media. Dari kebudayaan tradisional, bertatap muka, menjadi kebudayaan baru melalui platform media sosial. Namun, inti dari migrasi budaya itu tidak menggugurkan satu nilai yang tetap dari manusia sebagai makhluk sosial, yaitu interkoneksi. *Contactless society, cashless society* semata untuk menghindari penyebaran virus (Muhyiddin, 2020: 247). *Ketiga*, normalitas baru atau kebudayaan baru sebagai dampak dari fase kedua.

## **Penutup: Dari Virus Corona Menuju Solidaritas Global**

Berdasarkan uraian di atas, kita bisa menyimpulkan setidaknya tiga hal. *Pertama*, pandemi, sebagai satu kondisi ekologis “tidak biasa”, mendorong munculnya perubahan kebudayaan. *Kedua*, perubahan kebudayaan tidak terjadi secara otomatis begitu ada kondisi ekologis yang mendorongnya, tetapi juga mensyaratkan adanya agensi manusia. *Ketiga*, kebudayaan baru hanya akan muncul dan mudah bertransmisi jika mendukung manusia untuk bertahan hidup atau sintas dan tidak bertentangan dengan (atau bahkan memuat) elemen-elemen kebudayaan lama sebagai unsur pembentuknya.

Namun, pertanyaan yang belum terjawab sejauh ini adalah: kebaruan apa yang dibawa oleh pandemi COVID-19 ini untuk tatanan kebudayaan Indonesia atau bahkan dunia?

Pandemi COVID-19 ini menyingkapkan satu hal yang jarang kita sadari selama ini, yaitu *interkonektivitas* manusia di seluruh dunia yang melampaui sekat-sekat negara, agama, budaya, dan batasan-batasan teritorial lainnya. Selama ini kita selalu punya bayangan imajiner bahwa kita berbeda dengan banyak orang lain yang berada di tempat lain, di desa lain, kecamatan lain, kabupaten lain, provinsi lain, negara lain, dan bahkan benua lain. Namun, begitu pandemi COVID-19 ini menyerang, kita sebenarnya berada dalam lingkup dunia yang sama dengan orang yang bahkan berada di benua berbeda. Keberadaan kita di sini, dengan adanya virus corona, menjadi sangat terkait dengan keberadaan orang lain di tempat-tempat lain. Ini adalah satu kondisi ekologis yang dapat menanamkan kesadaran akan *interkonektivitas* manusia lintas-bangsa, lintas-budaya.

Jika kita tidak mematuhi protokol kesehatan COVID-19, misalnya, maka orang yang akan terancam oleh virus yang mungkin kita bawa bukan hanya diri kita sendiri, melainkan juga orang di sekitar kita, orang yang berada di sekitar orang di sekitar kita, dan seterusnya hingga orang di seluruh dunia. Hal itu terjadi karena sifat virus corona yang bisa menular dari orang ke orang; dan itu menegaskan sifat *interkonektivitas* kita sebagai warga dunia. Oleh karena itu, kita tidak bisa mengatasi pandemi COVID-19 ini dengan pendekatan isolasionis, dengan pandangan bahwa kita seolah-olah terpisah dengan warga dari negara lain.

Pendekatan yang perlu kita gunakan untuk menghadapi pandemi COVID-19 ini adalah solidaritas global. Hal ini juga sudah pernah disampaikan oleh Harari (2020) beberapa bulan lalu. Pandemi ini telah memunculkan krisis ekonomi yang terjadi secara global dan, oleh karena itu, penanganannya juga hanya bisa dilakukan melalui kerja sama global. Semisal, mulai dari hal yang paling sederhana, yaitu berbagi informasi mengenai perkembangan virus corona di negara masing-masing. Artinya, masing-masing negara harus mulai saling terbuka dengan negara-negara lain. Selain itu, kerja sama global juga dibutuhkan dalam banyak bidang-bidang lain, seperti ekonomi, transportasi, kesehatan, politik, pariwisata, dan riset.

Pendekatan inilah yang juga perlu kita gunakan dalam membangun strategi kebudayaan merespons pandemi COVID-19. Kita sendiri sebenarnya sudah punya nilai-nilai kebudayaan yang bisa dijadikan dasar

pembentukan solidaritas global, yaitu semangat gotong-royong. Namun, jika semangat gotong-royong itu cakupannya hanya dalam lingkup satu kampung, misalnya, maka untuk membangun solidaritas global kita perlu memperluasnya menjadi lintas negara. Gotong-royong ini adalah modal budaya yang sangat berharga yang kita miliki untuk turut membangun peradaban dunia menuju solidaritas global.

Namun, pertanyaannya: apakah solidaritas global atau gotong-royong global ini akan menjadi meme kebudayaan baru dunia, yang bahkan akan terus bertahan hingga pandemi COVID-19 ini sirna? Dari perspektif evolusioner, jawabanya adalah iya—selama meme kebudayaan solidaritas global itu masih relevan dengan kebutuhan umat manusia untuk sintas. Akan tetapi, yang lebih penting untuk dipertanyakan dari soal itu adalah bagaimana meme kebudayaan solidaritas global ini menjadi semacam “pendemi kebudayaan” yang menyerang seluruh negara di dunia. Di titik ini kita memerlukan strategi kebudayaan di tingkat global; dan untuk hal itu kita memerlukan pendekatan ekonomi-politik. Hanya ketika ketiga pendekatan kebudayaan bersatu-padu dengan pendekatan ekonomi-politik, maka pandemi COVID-19 ini bisa mendorong perubahan tatanan dunia menjadi lebih baik.

## Daftar Pustaka

- Dawkins, Richard. 2006. *Selfish Gene*. Oxford: Oxford University Press.
- Gangestad, S. W., Haselton, M. G., & Buss, D. M. 2006. "Evolutionary Foundations of Cultural Variation: Evoked Culture and Mate Preferences". *Psychological Inquiry*, 17(2), hlm. 75–95.
- Harari, Yuval Noah. 2020. "The World after Coronavirus", *Financial Times*, 20 Maret. Tersedia di: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75> (Diakses pada tanggal 20 Juli 2020).
- Mas'udi, W. & Winanti, P. S. 2020. "COVID-19: Dari Krisis Kesehatan ke Krisis Tata Kelola" dalam Mas'udi, W. & Winanti, P. S. (eds.) *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 3-15.
- Muhyiddin. 2020. "Covid-19, New Normal dan Perencanaan Pembangunan di Indonesia". *The Indonesian Journal of Development Planning*, 4(2), hlm. 240-252.
- Roy, Arundhati. 2020. "The Pandemic is a Portal", *Financial Times*, 4 April. Tersedia di <https://www.ft.com/content/10d8f5e8-74eb-11ea-95fefcd274e920ca> (Diakses pada tanggal 20 Juli 2020).
- Schaller, M., & Murray, D. R. 2011. "Infectious Disease and the Creation of Culture" dalam M. Gelfand, C. Cychiu, & Y. Hong (Eds.) *Advances in Culture and Psychology*. New York: Oxford University Press, hlm. 99–151.
- Scheidel, Walter. 2017. *The Great Leveler: Violence and the History of Inequality from the Stone Age to the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Sng, O., Neuberg, S. L., Varnum, M. E. W., & Kenrick, D. T. (2017). "Population Densities and Human Life History Strategies", *Journal of Personality and Social Psychology*, 112(5), hlm. 736–754.
- Spinney, Laura. 2017. *Pale Rider: The Spanish Flu of 1918 and How It Changed the World*. New York: Public Affairs.
- Suryajaya, Martin. 2020. "Membayangkan Ekonomi Dunia setelah Korona", 30 Maret. Tersedia di: <https://www.martinsuryajaya.com/post/membayangkan-ekonomi-dunia-setelah-korona> (Diakses pada tanggal 20 Juli 2020).
- Suryajaya, Martin. 2020. "Membayangkan Politik Dunia setelah Korona", 1 April. Tersedia di: <https://www.martinsuryajaya.com/post/membayangkan-politik-dunia-setelah-korona> (Diakses pada tanggal 20 Juli 2020).

- Thornhill, R., & Fincher, C. L. (2014). *The Parasite-stress Theory of Values and Sociality: Infectious Disease, History and Human Values Worldwide*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Van de Vliert, E. (2013). "Climato-economic Habitats Support Patterns of Human Needs, Stresses, and Freedoms", *Behavioral & Brain Sciences*, 36(5), hlm. 465–480.
- Varnum, Michael E. W. & Grossmann, Igor. (2017). "Cultural Change: The How and the Why", *Perspectives on Psychological Science*, 12(6), hlm. 956–972.

## Bab 5

# Normal Baru dan Problema Psikososial

*Hamdi Muluk*

Wabah atau Pandemi COVID-19 (sebelumnya populer disebut sebagai virus corona) sampai saat ini sudah menjangkiti dunia sekitar 7 bulan, terhitung semenjak China melaporkan ke WHO pada tanggal 31 Desember 2019. Kita tahu, setelah itu pemerintah China menutup (*lockdown*) kota Wuhan, yang menjadi pusat pandemi. Sungguh pun begitu, virus ini dalam waktu cepat sudah menyebar ke seluruh belahan dunia: negara-negara Asia lainnya, Eropa dan Amerika Serikat, Amerika Latin, Afrika dan tentu saja ke Indonesia. COVID-19 secara cepat menjadi pandemi global, yang secara tiba-tiba berubah menjadi krisis—bukan sekedar krisis kesehatan—tapi krisis multidimensi; Ilmu pengetahuan (sains), ekonomi, sosial, budaya, dan psikologis, yang mendisrupsi sendi-sendi kehidupan manusia di banyak sektor kehidupan. Krisis ini menuntut respons yang cepat adaptif.

Pemerintah Indonesia secara resmi mengumumkan kasus pertama COVID-19, 2 Maret 2020. Walaupun ditengarai kasus ini bisa jadi bukan yang pertama, mengingat Indonesia dianggap terlambat merespons pandemi ini. Walaupun dianggap terlambat, pemerintah memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di 11 daerah sebagai cara memutus rantai penularan. Pembatasan sosial ditandai dengan diliburkannya sekolah-sekolah, kantor-kantor, pembatasan transportasi publik, dan berbagai kegiatan ekonomi. Dan bahkan, segala aktivitas didorong untuk dilakukan di rumah. Kampanye bekerja, belajar dan beribadah di rumah diserukan secara masif. Himbauan untuk tidak bepergian juga ditambah dengan larangan mudik pada momen hari raya Idul Fitri. Penerapan PSBB yang berlangsung di beberapa daerah di Indonesia selama kurang lebih tiga bulan (Maret–Mei 2020) sebagian mampu menekan angka laju penularan, namun dinilai belum terlalu signifikan.

Perkembangan berikutnya, kasus positif semakin meningkat, dan per tanggal 9 Agustus 2020 (saat tulisan ini dibuat) sudah mencapai 125.396

kasus, 5.723 pasien meninggal dunia, sementara yang dinyatakan sembuh sebanyak 80.952 orang. Sementara itu indeks reproduksi penularan pada waktu tertentu ( $R_t$ ) khususnya untuk DKI masih berada sekitar 1,15 ( 5 Agustus 2020). Di tengah kasus yang terus meningkat, ada dorongan untuk segera membuka aktivitas ekonomi, mengingat tekanan krisis yang sudah mencapai tahap mengkhawatirkan.

Menyikapi dampak lumpuhnya kehidupan sehari-hari (terutama perekonomian) sebagai akibat PSBB, pada 26 Mei 2020 Presiden Jokowi meninjau Stasiun MRT dan Mal Summarecon Bekasi dalam rangka persiapan prosedur “normal baru” (*new normal*). Kunjungan ini bisa dibaca sebagai kelanjutan dari pernyataan Presiden Jokowi, 15 Mei 2020, yang berharap masyarakat bisa tetap produktif, sehingga ekonomi tidak terpuruk, namun tetap aman dari COVID-19. Pasca kunjungan ini PSBB diperlonggar dalam rangka pemulihan ekonomi.

Setelah ada sinyal politik Presiden ini, melalui juru bicara Penanganan COVID-19, Achmad Yurianto, Pemerintah secara resmi mencanangkan fase baru untuk menjaga produktivitas di tengah pandemi, yaitu dengan tatanan baru yang disebut *new normal* atau adaptasi kebiasaan baru. Kebijakan ini diambil di tengah merosotnya perekonomian, sementara belum ada tanda-tanda vaksin atau obat penyembuh COVID-19 ditemukan. Sementara itu tidak mungkin aktivitas keseharian dipulihkan dengan menunggu COVID-19 hilang sama sekali.

Terhitung dari tanggal-tanggal tersebut, dimulailah fase baru dalam menghadapi pandemi di Indonesia, yaitu: normal baru (*new normal*). Pro dan kontra menjadi ramai soal ini. Apa yang sebenarnya yang menjadi inti dari gagasan normal baru itu? Apa konsep kebijakannya? Bagaimana persiapan ke arah itu? Apa saja persoalan-persoalan yang akan dihadapi ketika normal baru akan dijadikan gerakan masif? Bagaimana kita bisa melewati periode normal baru tersebut sesuai dengan tujuan dicanangkannya gerakan/kebijakan tersebut? Apa prasyarat keberhasilan kebijakan Normal baru ini?

Respons kelembagaan (institusional), organisasional (manajerial), dan legal-formal terhadap pertanyaan-pertanyaan di atas sudah banyak menjadi diskusi publik. Namun tampaknya respons psikososial (perilaku) masih kurang mendapat perhatian. Oleh karena itu, tulisan ini ingin menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas dengan mengambil perspektif perilaku (psikologi) sebagai pisau analisis.

Perspektif perilaku (dalam hal ini Ilmu Psikologi secara lebih spesifik) menjadi penting mengingat penanganan pandemi ini tidak hanya menjadi persoalan kesehatan, ekonomi, budaya atau persoalan di tatanan institusi, tapi sejatinya adalah persoalan perilaku. Perilaku yang dimaksud dalam konteks ini terutama soal: menularkan dan tertular (*spreading and contagions*). Karena walaupun asal-muasal penyakit ini dari hewan (zoonosis), tapi fase selanjutnya: penularan hanya terjadi dari manusia ke manusia. Di luar upaya penanganan medis—dalam hal ini termasuk: perawatan pasien (kuratif), upaya untuk menemukan obat penyembuh penyakit serta vaksin pencegah COVID-19 ini—sejatinya penanganan pandemi titik fokusnya adalah mencegah transmisi (penularan virus dari orang ke orang lainnya). Sehingga titik fokusnya adalah: perilaku manusia itu sendiri, lebih khusus lagi perilaku kesehatan (*health behavior*) dalam bentuk mengerti seluk-beluk tentang wabah COVID-19 dan penularannya, mengembangkan sikap kewaspadaan dan kehati-hatian, serta melindungi diri (*protective behavior*).

Pembabakan tulisan ini akan dimulai dari pembahasan gagasan normal baru itu dari segi psikologi pandemi. Bagian berikutnya akan membicarakan apa dampak disrupsi multidimensi ini terhadap aspek psikologi manusia dan bagaimana respons yang muncul. Bagian berikutnya akan membahas masalah-masalah perilaku yang timbul dengan diberlakukannya kebijakan normal baru dan bagaimana mengatasi masalah-masalah tersebut. Bagian terakhir berisi tawaran dalam bentuk intervensi perilaku apa yang diperlukan supaya gerakan normal baru ini bisa optimal dalam pencapaian tujuannya.

## **Gagasan Normal Baru**

Terhitung dari tanggal 26 Mei 2020 ketika pemerintah secara resmi mengeluarkan kebijakan untuk mulai transisi ke fase normal baru dalam penanganan COVID-19 sampai tulisan ini dibuat (2 Agustus 2020), Indonesia masih mencatatkan total kasus positif COVID-19 sebesar 115.455, dengan 68.975 sembuh dan total meninggal sejumlah 5.236 orang. Angka ini secara kumulatif memang bertambah, seiring dengan bertambahnya jumlah test per 1 juta penduduk, dan pencatatan jumlah kumulatif kasus di awal-awal kejadian mungkin masih bersifat “kurang-terlaporkan” (*under-reported*). Walaupun ada tren turun di beberapa daerah, namun angka reproduksi penularan pada bulan Juli 2020 ternyata masih berkisar antara 1,0 sampai 1,1. Artinya keberhasilan gerakan normal baru dalam menekan



laju penularan virus COVID-19 semenjak diterapkan akhir Mei 2020 masih menjadi tanda tanya kalau tidak mau dikatakan gagal.

Walaupun secara resmi sudah dicanangkan dan dengan segala keterbatasan persiapan baik dari segi regulasi, penataan kelembagaan, persiapan infrastruktur dan juga sosialisasi, kebijakan ini tampaknya secara *de-facto* segera berjalan. Di tengah kondisi tersebut, diskursus publik menyangkut: “Sebenarnya apa yang menjadi tujuan dari gagasan normal baru? Apakah kebijakan normal baru ini sesuatu tak terelakan dan harus diambil? Apakah fase normal baru ini akan dibiarkan berjalan secara alamiah seiring respons adaptif manusia? Apakah normal baru ini suatu fase yang harus direncanakan sebagai sebuah perubahan sosial yang direncanakan (*planned social change*)? Apakah ini suatu bentuk kebijakan atau hanya sejenis program yang bersifat temporer? Apakah ini hanya semacam imbauan atau kampanye ataukah sekaligus juga semacam penegakan hukum?”, menjadi pertanyaan-pertanyaan publik yang mengemuka.

Sebelum kita masuk kepada gagasan normal baru, ada baiknya kita *me-review* secara ringkas ragam jenis/metode penanganan pandemi yang ada di seluruh negara—termasuk juga Indonesia. Secara umum, ragam jenis respons itu bertumpu kepada lima jenis metode (Taylor, 2019).

Pertama, pengekangan (*restriction*) pergerakan manusia, terentang mulai dari kontinum paling ekstrem: penguncian total (*total lockdown*), pengisolasian (karantina), atau pengekangan dengan pengecualian tertentu, seperti kebijakan yang diambil sekarang: Pembatasan sosial berskala besar (PSBB). Strategi ini sejatinya bersifat “defensif”, dengan logika mudahnya seperti ini: ketika terjadi wabah, setiap orang diam di dalam “gua”—supaya tidak tertular dan menulari orang lain—sampai wabah berhenti. Kalau situasi sudah aman kita bisa keluar gua dan beraktivitas seperti sedia kala.

Respons kedua adalah tindakan medis (kuratif). Karena sampai hari ini belum ada obat untuk menyembuhkan serangan virus ini, tindakan medis sejatinya hanyalah mengurangi gejala keparahan (*reducing severity of the disease*), dan penyembuhan akan dilakukan ketika tubuh orang melawannya dengan mengandalkan kekebalan alami tubuh (antibodi).

Respons ketiga, lebih bersifat preventif, penerapan (*enactment*) praktik-praktik kesehatan (*hygiene practices*). Dalam komunikasi publik kita dikenal istilah protokol kesehatan: etika bersin dan batuk (menggunakan tisu), memakai masker, mencuci tangan secara teratur, membersihkan objek-objek penularan nonmanusia (*fomite*) secara reguler dengan desinfektan, dan

tidak memegang daerah T (mata, hidung dan mulut, karena ini pintu masuk virus ke tubuh) sebelum memastikan tangan bersih. Praktik ini dilengkapi dengan perilaku menjaga jarak (*physical distancing*):  $\pm$  1,5 meter dari orang lain.

Respons keempat, adalah pelaksanaan tes cepat secara massal (*Mass Rapid Test*). Metode diagnosis cepat masal ini bagian dari langkah tiga T: *Test, Tracing, Treatment*. Langkah ini penting untuk pemetaan klaster (merah, kuning, hijau) dan usaha pemantauan (*surveillance*) pergerakan virus serta mengisolasi orang positif terjangkit.

Respons kelima, *last but not least*, sering dilupakan dan dianggap kurang begitu penting, padahal justru ini jantung keberhasilan respons yang lainnya adalah komunikasi risiko (*risk communication*) dan edukasi publik (*public education*). Publik harus diedukasi secara jernih (tanpa bias ke salah satu kontinum: kearah menakut-nakuti atau menganggap enteng bahaya/risiko) seluk beluk wabah ini: apa, bagaimana, dengan cara apa virus ini berkembang, apa risikonya dan yang terpenting bagaimana mencegahnya. Kegagalan komunikasi bisa sangat fatal dan merusak respons-respons lainnya yang sudah berjalan baik.

Idealnya kelima metode di atas dilaksanakan secara maksimal. Tapi tentu pertimbangan lokasi, kondisi sosial-ekonomi, karakteristik masyarakat, dan sumber daya yang ada membuat negara-negara di belahan dunia mengambil fokus alternatif kebijakan yang bervariasi. Contohnya China (Wuhan), menekankan pada *lockdown* ketat pada fase awal. Korsel dan Taiwan banyak bertumpu pada konsep tiga T: *test, tracing* dan *treatment*. Dua-duanya dianggap sukses. Indonesia sebenarnya kurang lebih juga sudah menerapkan lima respons ini, masalahnya ada pada intensitas dan optimalisasi penerapan kelima metode di atas di lapangan.

Jika melihat pada lima metode penanganan di atas, gagasan untuk memasuki fase normal baru didasari oleh kenyataan—atau paling tidak asumsi—bahwa pemerintah merasa sudah menjalankan lima metode di atas, namun dampak penerapan PSBB ternyata membuat ekonomi lumpuh. Oleh karena itu dicoba untuk menata ulang komposisi dan fokus dari lima jenis metode penanganan di atas (*balanced trade-off*). Artinya gagasan normal baru ini berangkat dari asumsi bahwa restriksi akan dikurangi (PSBB dilonggarkan), orang boleh keluar rumah untuk aktivitas ekonomi yang esensial, supaya kehidupan ekonomi bisa pulih.

Namun sebagai sebuah kesetimbangan kebijakan (*balanced trade-off*), mengendorkan metode 1 (restriksi), sejatinya harus diikuti dengan memperkuat empat metode yang lain, kalau kita berharap hasil akhir kebijakan ini akan optimal. Dengan kata lain, kalau pilihan ini mau diambil, empat aspek kebijakan yang lain: 1) pemberlakuan protokol kesehatan (cuci tangan, pakai masker, kebersihan lingkungan, menjaga jarak), 2) jaminan ketersediaan layanan medis yang masif, harga terjangkau, mudah diakses, 3) ketersediaan alat tes cepat di mana-mana, dan 4) dukungan komunikasi risiko yang handal harus diperkuat dan ditingkatkan intensitas dan implementasinya.

Kalau kita melihat esensi dari kebijakan ke arah normal baru, maka dapat ditarik pokok-pokok gagasan itu sebagai berikut:

1. Ajakan untuk memasuki sebuah tatanan baru yang dinamakan Normal baru atau dalam bahasa Inggris “*New Normal*” ini didorong oleh keinginan untuk mulai secara bertahap memulihkan sendi-sendi kehidupan, terutama sektor-sektor ekonomi vital, baik sebagai penunjang kehidupan keluarga dan secara makro untuk menggerakkan roda perekonomian nasional, untuk mencegah terjadinya resesi nasional (dan global).
2. Strategi mentransformasikan keseluruhan aktivitas sosial ekonomi ke dunia virtual tentu ada batasnya. Tidak semua bisa didaringkan (*on-line*). Pertanian, manufaktur, produksi barang, pariwisata, dan rantai distribusi sebagian besar masih bersifat keterlibatan fisik.
3. Langkah pelonggaran restriksi secara bertahap dan terukur untuk sektor produktif dan terutama diprioritaskan melibatkan usia muda yang tidak rentan (usia 45 tahun ke bawah). Pilihan ini diambil dengan kesadaran bahwa menunggu obat penyembuh COVID-19 serta vaksin pencegahan akan memakan waktu yang lama dan tidak pasti. Menunggu pemulihan sampai virus hilang sama sekali juga tidak realistis.
4. Pelonggaran menjadi mungkin dilakukan dengan melihat indikator angka reproduksi virus ( $R_t$ ) mendekati indeks sekurang-kurangnya di bawah satu sedikit ( $R_t=1$  atau  $< 1$ ). Artinya kemungkinan penularan maksimal hanya satu orang menularkan satu orang ( $R_t=1$ ), atau di bawah satu, yang artinya yang tertular kemungkinan akan sembuh dan tidak menularkan lagi ke orang lain.
5. Penerapan restriksi yang terlalu lama akan membuat masyarakat secara psikologis mulai mengalami gejala *psychological burnout* (jenuh, bosan, tertekan, cemas, tidak ada kepastian), kesejahteraan psikologis dan

ekonomis (*psychological well-being and economic well-being*) mulai terancam.

6. Periode selama PSBB dengan mentransformasikan sebagian besar aktivitas secara daring dari rumah (bekerja, belajar, beribadah, olahraga, dan aktivitas sosial) sudah mulai menjadi kebiasaan adaptif masyarakat selama masa pandemi.
7. Sedikit banyak masyarakat sudah mempunyai derajat efikasi (baik berupa pengetahuan, motivasi dan keterampilan) mengenai seluk beluk penerapan protokol kesehatan : memakai masker, mencuci tangan, dan menjaga jarak, dan secara reguler menjaga kebersihan lingkungan. Sehingga pengetahuan dan keterampilan ini sejatinya adalah “benteng” (*shield*) terbaik untuk mencegah penularan virus. Secara analogi, inilah sejatinya vaksin yang paling ampuh.
8. Adanya jaminan dari pemerintah akibat pelanggaran PSBB, maka risiko penularan mungkin bisa naik, namun diikuti dengan jaminan pelayanan medis yang lebih masif, cepat dan terjangkau serta ketersediaan alat test COVID-19 yang masif untuk keperluan tiga T (*Test, Tracing dan Treatment*).
9. Ajakan untuk ke tatanan normal baru ini bukan berarti mengkomunikasikan bahwa situasi “sudah normal”, namun bahwa masyarakat harus sadar bahwa diperlukan norma baru dalam berperilaku, yaitu: *produktif tapi tetap aman* dari penularan COVID-19. Dengan kata lain pola komunikasi risiko (*risk communication*) harus lebih akurat, cepat dan tepat sasaran.

Dengan melihat sembilan poin di atas, secara logika pengambilan kebijakan; gagasan normal baru ini adalah sesuatu yang sangat logis di tengah ketidakpastian (*uncertainty*) yang tinggi. Gagasan ini sejatinya ingin keluar dari prinsip *zero-sum game*: memfokuskan seluruhnya pada pengendalian penularan (mungkin paling maksimal dengan strategi *total lockdown*), ataukah akan lebih difokuskan pada pemulihan ekonomi dengan melonggarkan selonggar-longgarnya aktivitas pergerakan manusia—mengandalkan pada mekanisme kekebalan komunitas (*herd immunity*)? Gagasan ini adalah keseimbangan dinamis—tanpa terjebak pada pola *zero-sum game*—antara aspek kesehatan dan aspek ekonomi. Permasalahannya mungkin bukan pada prinsip logis dari kebijakan ini, tapi terletak pada kecermatan persiapan tata-laksana, tata-kelola dan kedisiplinan menerapkan prinsip-prinsip esensial tatanan Normal baru ini secara taat-asas, konsisten,

disiplin dan berkesinambungan. Sekali lagi di luar soal pengaturan dan tata-kelola sistemik, persoalan terpelik adalah: penataan perilaku manusia.

## Normal Baru atau Adaptasi Kebiasaan Baru?

Terhitung semenjak 26 Mei 2020 dengan mulai dicanangkannya fase baru menghadapi pandemi COVID-19, sebagai fase *new normal*, sambutan publik ternyata cukup antusias, kalau tidak mau dikatakan sebagai euforia. Media ramai memberitakan kerumunan warga yang di banyak tempat publik; seperti *Car Free Day* (CFD), stadion GBK, stasiun kereta dan tempat umum lainnya. Beberapa minggu pelaksanaan Normal baru ditandai dengan pelanggaran jumlah orang berkumpul (lebih dari 20 orang), ketidakdisiplinan memakai masker, dan ketidakdisiplinan menjaga jarak minimal 1,5 meter.

Menyadari sesuatu mungkin sudah ditangkap secara keliru oleh masyarakat, pemerintah lewat juru bicara Gugus Tugas Penanganan COVID-19, Ahmad Yurianto pada tanggal 10 Juli 2020 menyatakan bahwa penggunaan diksi normal baru atau *new normal* adalah tidak tepat. Ia mengatakan yang ditangkap oleh masyarakat adalah kata-kata “*Normal*”-nya, tapi “*New*” dalam aspek perilaku atau norma barunya tidak ditangkap. Masyarakat mengartikan bahwa situasi sudah berangsur normal, oleh karena itu perilaku mereka menjadi tidak terkontrol.

Bisa jadi persoalannya bukan sekedar kebingungan semantik dengan judul normal baru, tapi bisa jadi fenomena ini merefleksikan tidak dipahaminya gagasan normal baru secara utuh, dan bukan sekedar persoalan semantik, tapi persoalan yang lebih mendasar: sosialisasi dan edukasi publik yang tidak memadai soal esensi pokok dari gerakan normal baru ini. Namun harus diakui, secara substansial pun penggunaan istilah normal baru memang berpotensi memberikan sinyal perilaku yang tidak tepat.

Istilah normal baru pertama kali muncul setelah kejadian penyerangan gedung WTC 9/11 oleh teroris. Tatahan dunia baru pasca-9/11 dan implikasi tata hubungan baru ini yang diberi label: “*new normal*”. Istilah ini beberapa tahun kemudian masuk ke dalam sektor finansial dan ekonomi, terutama ekonomi digital untuk menjelaskan fenomena disrupsi teknologi (digital) yang melanda dunia beberapa tahun terakhir. Istilah *new normal* merujuk suatu situasi yang sebelumnya tidak dikenal atau tidak biasa terjadi, tetapi sekarang menjadi standar, kelaziman, atau yang diharapkan. Secara perlahan ukuran-ukuran normal bergeser kepada suatu hal yang sebelumnya tidak

pernah ada, misalnya: perilaku daring, model bertransaksi, cara interaksi sosial, cara menjalankan bisnis, dan sebagainya.

Walaupun perubahan norma dan perilaku disetir oleh disrupsi besar-besaran inovasi teknologi, perubahan norma dan perilaku tersebut mengikuti pola tidak terelakkan (*inevitable*), bersifat sukarela (*voluntaristis*) serta bersifat tidak bisa balik ke keadaan semula (*irreversible*). Respons perilaku terhadap hal ini dianggap sebagai suatu yang “normal”.

Namun berbeda dalam konteks pandemi COVID-19, disrupsi walaupun telah terjadi, dan berimplikasi serius secara multidimensi (kesehatan, ekonomi, sosial-budaya dan psikologis), respons perilaku terhadap kondisi pandemi ini lebih bersifat reaktif dan adaptasi terpaksa (*forced adaptation*) ketimbang bersifat sukarela (*voluntaristik*). Respons perilaku selain bersifat adaptif, sejatinya adalah bersifat mengatasi (*coping*). Jika saja masalah pandemi ini teratasi maka perilaku mengatasi (*coping behavior*) seperti memakai masker, kewaspadaan yang tinggi dengan jarak fisik tidak lagi menjadi perilaku adaptif.

Perubahan perilaku (belajar, bekerja, olahraga, beribadah dan aktivitas sosial lainnya yang dipindah ke dunia daring) sejatinya pun sulit sebenarnya untuk dimaknai oleh kognisi manusia sebagai sesuatu yang “normal”. Mungkin ini bisa dipahami sebagai “normal sementara”. Memakai masker ke mana-mana, mencuci tangan atau membilas tangan dengan penyanitasi tangan (*hand sanitiser*), menjaga jarak fisik dengan orang lain adalah perilaku adaptif sementara yang tidak nyaman secara psikologis. Ini berbeda dengan normal baru dalam konteks disrupsi digital, yang kerana menawarkan efisiensi dan kenyamanan mudah diadopsi menjadi norma baru (*new norms*).

Selain itu, situasi darurat semasa pandemi ini tentu tidak diharapkan bersifat permanen. Manakala wabah ini sudah bisa dikendalikan: apakah karena ditemukan obat penyembuh atau ditemukan vaksin yang efektif, serta menurunnya penyebaran virus secara drastis, maka situasi bisa dianggap normal kembali. Dengan kata lain kondisi ini bersifat *reversible* (kembali ke kebiasaan lama). Jadi norma dan perilaku yang terbentuk dalam merespons pandemi berpotensi kembali ke perilaku “normal” seperti sebelum ada pandemi. Dengan begitu pemakaian istilah Adaptasi Kebiasaan Baru (AKB) tampaknya lebih tepat dibandingkan *new normal*. Untuk pembahasan berikutnya penulis akan memakai istilah AKB dengan pengertian yang sama dengan tentang definisi normal baru (menyangkut 9 poin yang dikemukakan sebelumnya).

## Persoalan Psikososial dalam Era Adaptasi Kebiasaan Baru

Bercermin dari kondisi riil yang terjadi di Indonesia sejak penerapan adaptasi kebiasaan baru ditandai oleh kenyataan: di beberapa daerah angka reproduksi penularan bisa turun akibat penerapan PSBB (di antaranya Sumatera Barat, Jawa tengah, beberapa daerah di luar pulau Jawa), sementara di provinsi padat penduduk dan sentral perekonomian, misal: DKI, Jawa Barat, Jawa Timur dan Sulawesi selatan jumlah kasus positif harian meningkat dan sampai saat ini masih belum terkendali. Secara nasional, tercatat sampai tanggal 10 Agustus 2020 (saat tulisan ini dirampungkan, jumlah penambahan kasus harian (1.687) adalah masih lebih tinggi dari kasus yang harian yang sembuh (1.284).

Fakta ini secara ilmu perilaku (psikologis) bisa dimaknai sebagai belum suksesnya perilaku menghindari penularan (*avoiding contagion*) dan perilaku patuh terhadap protokol kesehatan (*adherence to social distancing and hygienes protocols*) terutama ketika manusia beraktivitas di luar rumah, terutama di area-area publik (West *et al.*, 2020, Leander, P *et al.*, 2020, Van Bavel, J.J., *et al.*, 2020). Atau bisa kita katakan perilaku protektif atau melindungi diri (*protective behaviors*) belum sukses terimplementasi, terutama di ruang publik. Perilaku protektif dalam hal ini secara sederhana bisa didefinisikan sebagai perilaku mematuhi langkah-langkah mitigasi pandemi seperti lebih banyak tinggal/berdiam diri di rumah (keluar rumah kalau betul-betul diperlukan), mencuci tangan, menjaga jarak fisik, dan mengenakan masker.

Aspek-aspek psikologis, terutama perilaku adaptif dan perilaku mengatasi masalah (*coping behaviors*) sebagai akibat kondisi pandemi sebenarnya banyak jenis dan ragamnya mulai dari: merasa terancam secara fisik dan mental (*perceived threat*), tertekan (*stress*), bosan dan jenuh serta merasa tidak berdaya (*psychological burnout*), kesepian (*loneliness*) akibat kelamaan tinggal di rumah (Brooks *et al.*, 2020). Untuk keperluan tulisan ini, fokus pembahasan akan lebih banyak menyoroti kegagalan perilaku protektif di ruang publik.

Mitigasi untuk mengatasi problem-problem psikologis individu di atas mirip dengan siklus yang dikemukakan oleh Kubler-Ross & Kessler (2014) sebagai siklus mengatasi stress, depresi dan kedukaan (*grief*), yang dikenal sebagai siklus DABDA: *Denial* (pengikaran), *Anger* (marah), *Bargaining* (tawar-menawar), *Depression* (Depresi), dan *Acceptance* (penerimaan). Sebagian penelitian (West *et al.*, 2020) juga mengamati gejala kepanikan

(*panic behaviors*) yang memicu perilaku irrasional, seperti kecemasan (*anxiety*) yang berlebihan, seperti menolak tetangga yang kena COVID-19 dan menolak pemakaman jenazah penderita COVID-19 di komunitas.

Proses adaptasi ini baik secara alamiah ataupun dibantu oleh profesional (lewat konseling atau dukungan lingkungan) sebenarnya pada tingkat mikro (individual dan skala rumah) sudah cukup sukses) (lihat Leander, P *et al.*, 2020), namun tidak demikian halnya di area publik. Persoalan pelik dalam masa adaptasi kebiasaan baru ini adalah: tetap mempertahankan perilaku protektif di ruang publik dengan menyeimbangkan antara kebutuhan untuk tetap aktif beraktivitas dalam konteks kehidupan sehari-hari (bekerja, belajar, aktivitas sosial, beribadah, dan olahraga) dengan tetap sehat dan aman dari penularan. Pembahasan berikut akan merinci faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap perilaku protektif di ruang publik tersebut, dan munculnya fenomena “*tragedy of the common*” sebagai contoh kegagalan perilaku protektif tersebut di ruang publik.

## Perilaku Protektif di Ruang Publik

Bercermin dari kajian psikologi (lihat: Brooks *et al.*, 2020) soal biaya (*cost*); baik biaya ekonomi, sosial dan psikologi dari restriksi sosial, keluar rumah atau tidak keluar rumah tampaknya saat ini bukan lagi pilihan. Sebagian besar masyarakat, terutama kalangan ekonomi bawah tidak punya pilihan lain: selain beraktivitas untuk mengurangi *cost* (biaya) dari dampak pandemi selama ini. Baik tidak dianjurkan ataupun dianjurkan oleh pemerintah, perilaku keluar rumah ini akan berjalan dengan sendirinya. Pilihan satu-satunya dalam kondisi ini adalah kombinasi: produktif tapi aman atau aman dan tetap produktif. Kombinasi pilihan ini pada hakikatnya mengharuskan segala prasyarat perilaku adaptif selama masa pandemi (memakai masker, menjaga jarak, mencuci tangan, menghindari kerumunan) tertanam dalam diri individu serta pelaksanaannya konsisten dan ajek baik ketika ia berada di lingkungan pribadi (rumah) maupun di lingkungan publik. Kombinasi yang pada kenyataannya, implementasi di lapangan tidak mudah, terutama di konteks ruang publik.

Tertanamnya kesadaran akan perilaku protektif (memakai masker, menjaga jarak, mencuci tangan, dan menghindari kerumunan) dalam tingkat individu bisa dinamakan sebagai gejala *mindfulness* (Behan, 2020). Kesadaran ini seyogianya tetap dibawa ke ruang publik ketika perilaku individu mulai berinteraksi dengan konteks lingkungan atau situasi tertentu.



Ketika individu berada konteks lingkungan tertentu, misalnya; pasar, terminal, transportasi publik, lingkungan pekerjaan tentu bisa berpotensi beda dengan ketika ia sendirian di rumah. Dalam hal ini, faktor norma (kebanyakan perilaku orang yang tertampil saat itu) sangat memengaruhi bagaimana seseorang berperilaku pada konteks waktu dan tempat tersebut. Misalnya ketika; aturan untuk protokol kesehatan tidak terlalu jelas, dan banyak orang berperilaku tidak sesuai aturan protokol kesehatan, maka tingkat kewaspadaan (*midfulness*) orang bisa turun dan perkiraan risiko (*risk perception*) juga akan menurun.

Perilaku manusia di tingkat kolektif atau ruang publik sering menimbulkan dilema antara kepentingan pribadi (*self interest*) dan kepentingan bersama (*common interests*) yang harus diseimbangkan. Kondisi yang menurut Hardin (1968) disebut sebagai *common dilemma*. Penataan yang gagal terhadap kondisi ini menimbulkan kondisi katastropik yang disebut “*tragedy of the commons*” (Hardin, 1968). Fenomena ini tercermin dari berkerumunan orang secara serentak di tempat-tempat umum karena untuk memenuhi kepentingan pribadi dengan mengorbankan kepentingan umum (*common goods*), yang dalam konteks ini adalah kesehatan masyarakat (*public health*/penyebaran virus). Beraktivitas di ruang publik untuk memenuhi kepentingan ekonomi individual tanpa patuh (*adherence*) dengan protokol kesehatan berpotensi untuk penularan massal, sehingga mengorbankan kepentingan bersama (*collective interests*).

Menurut perspektif psikologi evolusioner (*evolutionary psychology*), sebenarnya dalam konteks menghadapi pandemi ini manusia sudah dilengkapi dengan insting untuk menghindari penularan penyakit melalui mekanisme yang disebut sebagai: kekebalan psikologis atau sistem kekebalan perilaku (*Behavioral Immune system/BIS*). Berbeda dengan sistem kekebalan fisik dalam ilmu kedokteran, sistem kekebalan perilaku didefinisikan sebagai kesatuan kognisi, emosi dan perilaku untuk membuat organisme kebal (*immune*) dari serangan patogen dari luar (Schaller *et al.*, 2003).

Mekanisme organisme untuk menghindari bertumpu pada dua faktor emosi; yaitu takut (*fears*) untuk tertular dan timbulnya persepsi keterancaman (*threat perception*) dan emosi jijik (*disgust*). Emosi jijik terhadap bakteri, virus yang bersifat patogen akan mengaktifasi perilaku penghindaran bahaya dan perilaku protektif. Kampanye dengan visualisasi untuk mendorong rasa takut yang objektif dimaksudkan untuk meningkatkan

BIS, tanpa harus sampai kepada ketakutan yang irasional atau dalam bentuk kecemasan (*anxiety*).

BIS ini bisa kurang berfungsi manakala sensitivitas terhadap rasa takut dan jijik terhadap serangan patogen mulai berkurang dikarenakan mekanisme kognitif seperti persepsi risiko (*risk perception*) yang tidak akurat, perkiraan kemampuan yang terlalu berlebihan (*overconfidence*). Persepsi risiko dalam konteks ini bisa didefinisikan sebagai: perkiraan (*appraisal*) yang tepat tentang seluk-beluk cara bekerja virus, cara penyebarannya (kapan, di mana, dan bagaimana menyebar). Persepsi risiko juga menyangkut perkiraan (*appraisal*) tentang pengetahuan, faktor emosi dan keterampilan perilaku yang dimiliki individu untuk menghindari risiko penularan (lihat: Slovic, 1987; Breakwell, G.M., 2014, Dryhurst *et al.*, 2020, Lohiniva *et al.*, 2020). Ketepatan suatu persepsi risiko misalnya dapat diukur secara sederhana dengan dirumuskan seperti ini: orang harus menghindari bahaya manakala hal itu memang secara objektif berbahaya (berisiko), dan orang mungkin tidak perlu menghindar kalau memang secara objektif hal tersebut memang tidak berisiko.

Berkurangnya persepsi risiko sebenarnya juga terkait aspek kognitif lain yang disebut dengan bias optimistis yang tidak realistis (*unrealistic optimism bias*). Bias kognitif yang terlalu optimis terjadi ketika individu merasa kemampuan dia untuk menghindari penularan begitu tinggi, dengan kata lain terlalu yakin dengan kemampuan (*over efficacy*) untuk mengatasi keadaan. Studi dalam kasus pandemi flu burung misalnya, memperlihatkan bahwa individu menjadi tertular karena terlalu yakin tidak akan tertular (Raude *et al.*, 2020).

Merasa sudah cukup punya pengetahuan dan keterampilan untuk perilaku protektif selama periode “karantina”—dengan terbukti tidak tertular—serta memperkirakan komunitas lain juga sudah berperilaku aman, bisa menambah bias optimistis yang tidak realistis serta menurunkan tingkat persepsi risiko. Dengan begitu orang-orang secara serentak akan berpikir: “tidak apalah saya keluar rumah, karena situasi di luar rumah rumah terkendali. Kalau saya hanya saya yang keluar, orang lain mungkin tidak, tidak akan menambah ‘kerumuman’ orang di ruang di publik”. Masalahnya, pada saat yang sama, ribuan orang lain juga berpikir hal yang sama. Terjadilah fenomena keserentakan, yang dinamakan *common dilemma* yang memicu “*tragedy of the common*” tadi.

Selain dari faktor-faktor individual seperti yang dibahas di atas—karena perilaku manusia adalah interaksi dinamis antara faktor Personal (karakteristik individu seperti: kognisi, emosi, motivasi, kepribadian) dan faktor lingkungan seperti yang dikatakan oleh ahli-ahli psikologi lingkungan (Lombardo, T.J., 2017)—maka determinan faktor lingkungan sekitar, terutama norma amatlah penting untuk menjelaskan perilaku orang di konteks publik. Dalam konteks melawan pandemi penting untuk dipahami bagaimana norma berperilaku yang disediakan di lingkungan sosial atau faktor sistem.

Dalam perspektif perilaku normatif (*normative behavior*), Cialdini (2012) menjelaskan bahwa manusia dalam bertindak terdorong untuk menyelaraskan perilakunya dengan apa yang dilakukan oleh kebanyakan orang di lingkungannya (norma deskriptif) atau oleh apa yang diatur oleh suatu aturan (prinsip, hukum atau norma tertulis). Norma yang terakhir ini disebut sebagai *injunctive norms* (norma yang seharusnya). Diskrepansi kadang terjadi antara apa yang disyaratkan oleh *injunctive norms* dengan apa yang terjadi secara empiris (deskriptif). Kesenjangan ini harusnya diatasi dengan aturan, implementasi hukum yang jelas, serta sosialisasi dan pengawasan perilaku di lapangan. Perlu untuk diingat; tingkat kesadaran, penanaman perilaku protektif perlu dukungan penataan normatif (dalam bentuk aturan, sosialisasi, desain arsitektural, pengawasan dan sistem insentif dan hukuman yang konsisten).

Kegagalan mensosialisasikan dan mengimplementasikan norma baru yang diperlukan untuk adaptasi kebiasaan baru bisa melahirkan ‘*tragedy of the commons*’ di ruang publik, yaitu; terjadinya tumpukan dan kerumunan orang tanpa terkendali di pusat-pusat keramaian seperti *Car free Day* (CFD), pasar-pasar tradisional, terminal, dan angkutan umum. Mereka yang ada di kerumunan cenderung kurang disiplin dengan protokol kesehatan, yang berpotensi meningkatkan kluster penularan.

## **Sekilas Soal “*Tragedy of The Common*”**

Fenomena terjadinya keserentakkan orang dalam suatu waktu dan tempat tertentu untuk memanfaatkan (memakai) sumber daya umum (*common resources*) untuk kepentingan masing-masing dan abai terhadap kepentingan bersama ini mirip dengan apa yang disebut oleh ahli Ekologi Garreth Hardin (1968) sebagai *tragedy of the commons*. Konsep ini pada awalnya digunakan untuk menggambarkan kerusakan lingkungan karena

masing-masing individu berpikir kalau dia menambah satu atau dua sapi untuk digembalakan di padang rumput yang luas tidak apa-apa. Masalahnya penggembala yang lain juga berpikiran sama, sehingga terjadilah *tragedy of the commons*. Jumlah penambahan sapi tidak terkendali, dan padang rumputnya jadi rusak.

Mekanisme psikologis yang mendasari perilaku ini adalah: Setiap orang berpikir sumber daya tersebut tidak terbatas (*unlimited*), padahal secara faktual sumber daya itu terbatas (*limited*). Kedua, tragedi terjadi karena sifat dari properti publik (*public property*) yang bersifat akses terbuka (*open access*), seperti kasus padang rumput, lautan, sungai dan lain-lainnya.

Konsep Hardin 50 tahun yang lalu, tampaknya masih relevan untuk memaknai perilaku euforia di ruang publik ketika transisi ke normal baru atau adaptasi kebiasaan baru ini digalakkan pemerintah. Kenapa? Karena seharusnya masyarakat paham: bahwa keluar rumah pada saat pandemi belum terkendali sepenuhnya, maka properti publik (seperti angkutan umum, terminal, pasar-pasar tradisional, dan bahkan jalanan untuk acara CFD tadi) pada hakikatnya adalah akses terbatas (*limited*), bukan tidak terbatas seperti sebelum pandemi COVID-19. Karena ada keharusan menjaga jarak minimal 1,5 meter, maka ruang publik menjadi terbatas.

Kedua, dalam kondisi pandemi COVID-19 ini, sumber daya (*common resources*) atau kepentingan bersama (*common goods*) yang utama hari-hari ini adalah: kesehatan publik (*public health*), yakni terhindar dari penularan COVID-19. Betul bahwa kita punya kepentingan bersama yang lain, yaitu: pemulihan ekonomi, tetapi pemulihan ekonomi tidak bisa dilakukan dengan mengobarkan kepentingan bersama yang lain: kesehatan publik. Berkerumun secara bersamaan dalam ruang publik tanpa menjaga protokol kesehatan adalah katastrofik untuk kepentingan bersama: kesehatan. Ini memang sejatinya *tragedy of the commons*.

## **Mengendalikan *Tragedy of the Commons***

Lantas apa yang bisa kita lakukan untuk mencegah terjadinya *tragedy of the commons*, terutama di area (*property*) publik seperti: terminal, stasiun kereta api, kendaraan umum dan pasar-pasar tradisional selama masa-masa transisi ke normal baru hari-hari mendatang?

Pengamatan terhadap kondisi sekarang-sekarang ini, sektor privat (keorporasi) tampaknya sudah lebih matang dalam mempersiapkan

infrastruktur buat proses transisi ini: pengaturan akses mall, sistem pra-registrasi sebelumnya, pengecekan suhu di pintu masuk, pembatasan jumlah pengunjung untuk suatu waktu tertentu, pemberian tanda antri atau berdiri, jalur keluar masuk pengunjung, penyediaan fasilitas cuci tangan, dan sebagainya sudah dilakukan dengan baik. Termasuk juga pemanfaatan sosialisasi lewat pelbagai macam kanal media. Namun tidak demikian halnya dengan penataan di ruang publik. Kerumunan tanpa terkendali adalah pemandangan yang sering kita amati. Lantas bagaimana mengatasi soal ini?

Hardin (1968) hanya menyarankan dua kemungkinan. Pertama, privatisasi area publik, seperti apa yang dilakukan pada tempat seperti *mall* atau pusat perbelanjaan modern. Kedua, *property* (area) tersebut diambil alih negara (dijadikan *state property*), dengan penerapan aturan dan akses yang ketat (intervensi *top-down* negara). Dua pilihan ini tampaknya tidak bisa sepenuhnya berlaku (*applicable*) untuk kasus pasar tradisional atau angkutan publik. Angkutan publik sebagian ada yang milik negara (MRT, KAI, KCI, Transjakarta), tapi sebagian besar seperti: mikrolet, kopaja, bajaj, angkot adalah milik perorangan atau komunal, sehingga pembatasan pengaturan menjadi sulit.

Begitu juga dengan pasar-pasar tradisional. Sebagian pasar ada yang dimiliki pemma (negara), namun lebih banyak yang dimiliki “publik” secara luas, sehingga dia bukan entitas privat atau negara (*state*). Oleh karena itu intervensi oleh negara atau swasta ada batasnya. Ekosistem pasar bahkan selain bersifat formal, namun lebih banyak bersifat sektor informal. Sudah menjadi rahasia umum bahwa “penguasa” pasar adalah “preman-preman” yang punya jaringan sosial yang kuat. Begitu juga yang terjadi di terminal-terminal.

Pemenang nobel ekonomi 2009, Elinor Ostrom (1990) mencoba mencari titik tengah dari dua solusi Hardin ini, dengan apa yang ia sebut sebagai: *Common Pool Resources (CPR)*. Lewat riset lapangan di Maine, Indonesia, Nepal, dan Kenya, Ostrom berhasil memperlihatkan bahwa Individual dan komunitas tidak selalu didorong oleh motif egoisme ekonomi yang sempit. Individu dan komunitas bisa memiliki rasa memiliki (*sense of belonging*) atau *sense of community* yang bisa dimobilisasi untuk menyelamatkan sumber daya bersama tadi dengan beberapa kondisi berikut.

Pertama, orang/komunitas yang dapat keuntungan (*benefit*) adalah yang langsung terkait atau terdekat dengan sumberdaya (*resources*). Kedua, jelas batas hak dan kewajiban, proporsi yang jelas soal untung dan rugi

(*cost and benefit*). Ketiga, tersedia pilihan-pilihan kolektif yang masuk akal. Keempat, ada sistem *monitoring*. Kelima, ada sanksi yang bertahap. Keenam, tersedia resolusi konflik yang adil dan cepat. Ketujuh, otonomi lokal. Kedelapan, pola hubungan kekuasaan dengan pembuat kebijakan yang bersifat *polycentric* (tidak satu pusat).

Mengambil sebagian ide Harding soal pembatasan akses dan ide Ostrom soal CPR tadi ada beberapa langkah praktis yang kita sarankan untuk mencegah *tragedy of the commons* dalam masa adaptasi kebiasaan baru (ABK) ini.

Pertama, publik harus diberikan edukasi yang luas dengan memanfaatkan komunikasi multikanal bahwa kondisi pemanfaatan ruang publik saat ini adalah masih terbatas, dan membekali diri informasi risiko dan protokol kesehatan (*protective behaviors*), serta pengaturan yang ketat dalam bentuk: pentahapan (*fase*), penggiliran (*shifting*) dengan mempertimbangkan kemaslahatan (*benefit*) individu dan kolektif secara berimbang adalah pilihan yang paling logis. Intervensi ini dimaksudkan untuk meningkatkan aspek pemahaman masyarakat sehingga bisa mengurangi *demand* untuk keluar rumah. Hal ini perlu dilakukan karena meningkatkan *supply* layanan publik (misalnya penambahan armada kereta api supaya bisa mengangkut banyak orang dengan kondisi berjarak 1,5 meter) adalah tidak ekonomis. Kesadaran ini juga harus ditekankan di hulunya (pada pemberi kerja, instansi pemerintah, dan seterusnya).

Kedua, kalau pun edukasi publik masih belum efektif mengurangi orang secara serentak keluar rumah, maka membekali publik dengan *sense of belonging/sense of community* bahwa ruang publik adalah tanggung jawab bersama—sehingga harus dijaga supaya tidak menjadi bencana bersama—adalah langkah berikutnya. *Sense of community* bisa ditimbulkan kalau diberikan *sense of identity* yang positif. Misalnya: “rombongan kereta” (rokers disiplin protokol kesehatan), “komunitas pasar tradisional; rapi, bersih, aman dan sehat”. Lagi-lagi ini soal edukasi dan kampanye masif.

Ketiga, publik kalau bisa disediakan aplikasi yang secara *real-time* menginformasikan bagaimana kondisi kerumunan di tempat-tempat seperti: terminal, jalan raya, stasiun, angkutan publik, termasuk juga pasar tradisional. Sehingga publik bisa memperkirakan kapan waktu keluar terbaik.

Keempat, memperluas layanan belanja dan aktivitas ekonomi lain secara daring. Ini bisa mengurangi juga *demand* untuk keluar rumah.

Misalnya; apakah warung tegal, gerobak bubur ayam, dan pedagang tradisional lainnya bisa ditransformasikan ke belanja daring dengan membuat aplikasi digital sederhana.

Kelima, *sense of community* harus diperkuat dengan *sense of control* atau *sense of efficacy*. Dalam konteks ini publik dibekali kemampuan yang kuat mengontrol perilaku yang berlawanan dengan protokol kesehatan (tidak pakai masker, tidak jaga jarak, dan tidak cuci tangan). Perlindungan diri bisa ditingkatkan dengan pemakaian masif pelindung wajah (*face shield*).

Keenam, *stakeholder* baik informal dan formal, terutama di pasar-pasar tradisional harus dijadikan agen perubahan (*agent of change*) untuk pengaturan sumber daya (*resources*), di mana; aturan, sanksi, pembagian keuntungan, mekanisme negosiasi konflik dan sistem monitoring harus dibuat jelas. Negara tidak bisa hanya menjadi agen tunggal intervensi, simpul-simpul komunitas harus diberdayakan untuk sosialisasi, edukasi, pengawasan penegakkan protokol kesehatan. Protokol-protokol kesehatan tampaknya sudah dibuat sedemikian banyak oleh banyak kementerian, tinggal bagaimana protokol ini dijalankan di lapangan. Ini saat terbaik untuk menggerakkan simpul-simpul basis-basis komunitas, mulai dari RT/RW, komunitas profesi, ormas, relawan, terutama tadi “penguasa-penguasa” komunitas pasar, terminal, dan tempat keramaian lainnya. Saatnya hal ini kita rajut menjadi infrastuktur sosial melengkapi infrastruktur fisik dan infrastruktur hukum/kebijakan.

## Kesimpulan dan Saran

Kembali kepada kondisi belum maksimalnya perilaku protektif dalam menghindari penularan (sebagaimana terlihat dari jumlah angka positif COVID-19, dan juga indeks reproduksi penularan yang belum turun semenjak diberlakukannya normal baru atau adaptasi kebiasaan baru), serta kekhawatiran akan berkembangnya fenomena “*tragedy of the common*” di ruang publik, beberapa kesimpulan dapat ditarik:

1. Aspek psikologis terutama persepsi risiko tampaknya tidak terlalu menjadi perhatian. Hasil survey *Social Resilience Lab Nanyang Technological University* memperlihatkan bahwa Jakarta belum siap untuk normal baru karena indeks risiko persepsi masyarakatnya rendah.

Indikatornya, antara lain, adalah sebagian besar warga Jakarta (77 persen) menganggap enteng COVID-19 (idntimes.com, 5/7/2020).

2. Perilaku menghindari bahaya dan perilaku melindungi diri sebagaimana tercermin dari bekerja di rumah, memakai masker, mencuci tangan, dalam konteks domestik dan rumah sebenarnya sudah terbentuk. Namun ini menjadi buyar karena bias optimistik yang tidak realistis, serta edukasi dan kampanye risiko yang tidak maksimal untuk mengatur perilaku di ruang publik, serta kegagalan untuk menciptakan “norma” baru: tertib dan aman di ruang publik.
3. Komunikasi mengenai esensi dari kebijakan normal baru tidak ditangkap publik secara utuh, sehingga berujung kepada pengakuan keliru oleh pemerintah, dan diganti dengan istilah baru: adaptasi kebiasaan baru. Perubahan ini bisa punya implikasi luas soal penyesuaian materi kampanye dan menimbulkan kebingungan
4. Dari pembahasan di tulisan ini terlihat jelas bahwa pemerintah perlu merumuskan ulang soal program dan atau kebijakan adaptasi kebiasaan baru ini dengan sejelas-jelasnya dan sedetil-detilnya, sehingga berdampak pada meningkatnya pemahaman dan keterampilan masyarakat soal persepsi risiko yang merupakan kata kunci untuk penataan perilaku protektif.
5. Memastikan desain tata kelola sistem (institusi, peraturan, dan desain lingkungan fisik) yang memantapkan norma tentang berperilaku yang aman (*protective behaviors*) sebagai kata kunci keluar dari pandemi ini.
6. Mempertimbangkan enam langkah pencegahan *tragedy of the common* di pembahasan sebelumnya untuk menjadi program kerja satuan tugas pengendalian Covid-19.



## Daftar Pustaka

- Behan, C., 2020. "The benefits of Meditation and Mindfulness practices during times of crisis such as Covid-19. *Irish Journal of Psychological Medicine*, pp.1-8
- Breakwell, G.M., 2014. *The psychology of risk*. Cambridge University Press.
- Brooks, S. K., Webster, R.K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. et al., 2020. "The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence". *Lancet*, 395, 912-920. 10.1016/S0140-6736(20)30460-8.
- Cialdini, R. B. 2012. "The focus theory of normative conduct", in. Van Lange, P.A., Kruglanski, A.W. and Higgins, E.T., 2012. *Handbook of theories of social psychology: Volume two* (Vol. 2). SAGE publications. pp 295-312.
- Dryhurst, S., Schneider, C.R., Kerr, J., Freeman, A.L., Recchia, G., Van Der Bles, A.M., Spiegelhalter, D. and van der Linden, S., 2020. "Risk perceptions of COVID-19 around the world". *Journal of Risk Research*, pp.1-13.
- Hardin, G, 1968. "The tragedy of the commons". *Science*, 162(3859), pp.1243-1248.
- Kubler-Ross, E. and Kessler, D., 2014. *On grief and grieving: Finding the meaning of grief through the five stages of loss*. Simon and Schuster.
- Leander, P et al. 2020. "Mapping the Moods of COVID-19: Global Study Uses Data Visualization to Track Psychological Responses, Identify Targets for Intervention". *Observers magazines*, July 2020. Retrieved at :<https://www.psychologicalscience.org/publications/observer/obsonline/mapping-moods-of-COVID-19.html>.
- Lohiniva, A.L., Sane, J., Sibenberg, K., Puumalainen, T. and Salminen, M., 2020. "Understanding coronavirus disease (COVID-19) risk perceptions among the public to enhance risk communication efforts: a practical approach for outbreaks", Finland, February 2020. *Eurosurveillance*, 25(13), p.2000317.
- Lombardo, T.J., 2017. *The reciprocity of perceiver and environment: The evolution of James J. Gibson's ecological psychology* (Vol. 18). Routledge.
- Ostrom, E., 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Pakpour, A.H. and Griffiths, M.D., 2020. "The fear of COVID-19 and its role in preventive behaviors". *Journal of Concurrent Disorders*.

- Raude, J., Debin, M., Souty, C., Guerrisi, C., Turbelin, C., Falchi, A., Bonmarin, I., Paolotti, D., Moreno, Y., Obi, C., Duggan, J., Wisniak, A., Flahault, A., Blanchon, T., & Colizza, V. (2020). *Are people excessively pessimistic about the risk of coronavirus infection?* Center for Open Science, 5–10. <https://doi.org/10.31234/osf.io/364qj>
- Schaller, M., & Duncan, L. A., 2007. “The Behavioral Immune System: Its Evolution and Social Psychological Implications”. In *Evolution and the Social Mind*.
- Slovic, P., 1987. “Perception of risk”. *Science*, 236(4799), p 280-285.
- Taylor, S., 2019. *The psychology of pandemics: Preparing for the next global outbreak of infectious disease*. Cambridge Scholars Publishing.
- Van Bavel, J.J., *et al.* 2020. “Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response”. *Nature Human Behavior*. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>.
- West, R., Michie, S., Rubin, G.J. and Amlôt, R., 2020. “Applying principles of behaviour change to reduce SARS-CoV-2 transmission”. *Nature Human Behaviour*, pp.1-9.
- Wise, T., Zbozinek, T.D., Michelini, G. and Hagan, C.C., 2020. “Changes in risk perception and protective behavior during the first week of the COVID-19 pandemic in the United States”. In *PsyArXiv Preprints*.



## **BAGIAN KEDUA**

# ***NEW NORMAL* DAN REFORMASI PRAKTIK POLITIK DAN PEMERINTAHAN**



## **Bab 6**

# **Perubahan dalam Normal Baru: Meredefinisi Birokrasi di Masa Pandemi**

*Indri Dwi Apriliyanti dan Agus Pramusinto*

Tulisan ini menganalisis tentang dampak perubahan yang terjadi pada cara kerja birokrasi dan pelayanan publik setelah terjadinya pandemi COVID-19. Argumen pokok tulisan ini adalah bahwa pandemi telah mendorong pemerintah melakukan perubahan dalam pola kerja kebijakan dan pelayanan publik. Akan tetapi, perubahan bisa terlembagakan secara permanen sepanjang kondisi yang melekat dalam organisasi birokrasi dapat dikelola dengan baik.

Secara teoritis dan praktis, birokrasi sulit diajak berubah. Sebagaimana dikatakan oleh Pierson (2000), di dalam birokrasi, kebijakan publik dan institusi formal biasanya dirancang untuk sulit berubah, dan keputusan masa lalu biasanya mendorong kelangsungan kebijakan. Birokrasi juga memiliki sedikit mekanisme untuk bereaksi dan beradaptasi pada perubahan (Janssen & Van der Voort, 2016). Hal ini tidak lepas bahwa birokrasi bekerja dengan mendasarkan pada tata kelola tradisional yang berpusat pada stabilitas dan akuntabilitas, serta pada aturan yang dibuat untuk merespons kebutuhan jangka panjang (Janssen & Van der Voort, 2016). Selain itu, birokrasi juga merupakan institusi yang di dalamnya banyak aktor dengan berbagai kepentingan. Perubahan tentu lebih mudah terjadi ketika berbagai kelompok kepentingan menerima gagasan perubahan dan menganggap perubahan tersebut tidak mengganggu kepentingannya.

Kecenderungan birokrasi untuk sulit berubah dihadapkan pada dinamisnya perubahan lingkungan. Sebagai contoh, dalam aspek pandemi, dalam kurun waktu 30 tahun terakhir, pandemi menjadi lebih sering muncul (Yang, 2020). Selama masa pandemi, ketidakpastian, kecemasan, ancaman sosial, dan besarnya potensi suatu negara atau daerah mengalami kerugian ekonomi teramplifikasi. Kondisi ini memaksa pemerintah untuk menunjukkan resiliensi dengan bersikap tangkas (*agile*) untuk merespons

krisis dan di saat bersamaan adaptif dalam bekerja di tengah krisis. Resiliensi itu ditunjukkan dengan tetap berjalan baiknya fungsi pemerintah, tata laksana dalam pelayanan publik dan implementasi kebijakan, dan penggunaan sumber daya selama masa pandemi. Tentu saja keberhasilan pemerintah untuk merespons dan mengelola negara di saat pandemi ditentukan oleh kepemimpinan pejabat publik untuk memahami situasi, mengambil keputusan yang strategis, dan menjaga akuntabilitas. Selain itu, keberhasilan juga ditentukan oleh kemampuan organisasi pemerintah untuk belajar, berkoordinasi, dan berkolaborasi dengan organisasi serta individu lainnya (Weible *et al.*, 2020).

Walaupun perubahan tidak mudah digagas dan dilaksanakan di birokrasi, tetapi selama masa pandemi, birokrasi telah menunjukkan beberapa perubahan. Pertanyaan utama yang kami hadirkan dalam tulisan ini bukan hanya apakah pandemi COVID-19 ini menjadi momentum bagi perubahan birokrasi atau momentum bagi birokrasi meredefnisi dirinya, tetapi apakah perubahan ini akan hilang ketika pandemi usai? Apakah perubahan ini hanya sementara atau fundamental yang ditunjukkan dengan upaya institusionalisasi yang lebih kuat? Keresahan atas hal ini menjadi *core* di dalam diskusi yang kami bangun pada tulisan ini.

Sistematika pada bab ini adalah subbab pertama akan menjelaskan definisi dari *agile* dan adaptif, serta ciri organisasi yang memiliki karakteristik keduanya. Subbab tersebut juga membahas bagaimana krisis dapat menjadi peluang bagi birokrasi untuk berinovasi walaupun birokrasi seringkali dicirikan sebagai organisasi yang elusif untuk berubah. Subbab selanjutnya mendeskripsikan berbagai perubahan yang muncul di dalam birokrasi selama masa pandemi. Subbab terakhir mendiskusikan apakah perubahan tersebut bersifat permanen yang dicirikan dengan upaya pemerintah untuk melembagakan perubahan tersebut.

## **Birokrasi dan Perubahan: Menjadi *agile*, adaptif atau keduanya?**

Konsep *agility* atau *agile governance* awalnya adalah konsep yang dikenal dalam *software development* namun kemudian konsep ini diadopsi ke area studi yang lain sehingga perlahan mulai dikenal di studi organisasi (Overby, Bharadwaj & Sambamurthy, 2006; Janssen & Van der Voort, 2020). Konsep *agility* menekankan pentingnya sikap cepat atau tangkas. Jika sebuah organisasi dapat merespons suatu isu dengan lebih cepat, maka segala bentuk *error* atau kesalahan dapat menjadi dasar bagi perbaikan

perilaku organisasi. Secara kontinu, sikap responsif dan berjalannya fungsi evaluasi sebagai perbaikan pola kerja akan membuat performa organisasi lebih baik. Jika kita amati, di sini bekerja proses *learning by failing*, tapi lebih daripada itu, konsep *agility* mensyaratkan *fail fast* dan *learn faster*, atau gagal cepat, segera bangkit, dan belajar dengan cepat. Sikap *agile* kemudian diharapkan dapat diadopsi oleh birokrasi yang terkenal lamban dan statis atau tidak suka pada perubahan.

Secara umum, adaptif diartikan sebagai kemampuan organisasi untuk menghadapi *uncertainty* atau ketidakpastian atas tindakan yang harus diambil (Hong & Lee, 2018). Adaptif juga berbicara mengenai penyesuaian sistem, baik dari segi tata kelola dan kerja organisasi dengan lingkungan yang berubah (Ansell, Trondal & Øgard, 2016). Konsep adaptif merujuk pada dua hal, pertama, kapasitas organisasi untuk menghadapi ketidakpastian dan kesigapan dalam pengambilan keputusan (Brunner & Lynch, 2013). Kapasitas ini ditunjukkan dengan kemampuan organisasi untuk memastikan bahwa organisasi dapat merespons dan mengelola perubahan secara tepat waktu. Kedua, kemampuan organisasi untuk dapat menangani masalah yang kompleks dengan melibatkan banyak aktor walaupun setiap aktor memiliki kepentingan yang berbeda (Janssen & Van der Voort, 2016). Wang *et al.* (2018) dan Janssen & Van der Voort (2016) menemukan bahwa kepiawaian dalam berkolaborasi menentukan kemampuan pemerintah untuk beradaptasi dengan perubahan teknologi dan organisasi. Sedangkan, Gunderson dan Holling (2002) berargumen bahwa kemampuan organisasi untuk menjadikan proses belajar sebagai nilai inti adalah determinan dari organisasi yang adaptif.

Dalam dua konsep ini kita dapat melihat perbedaan, jika *agility* terkait dengan respons yang tanggap dan proses belajar yang cepat, maka adaptif terkait dengan perubahan sistem untuk menyikapi lingkungan yang berubah. Perubahan itu dapat berwujud, antara lain, orkestrasi kerja *multi-stakeholders (collaborative governance)*, perbaikan *governance* (tata kelola) dalam pengambilan keputusan, serta pembagian kekuasaan dalam pengambilan keputusan, hingga menjadikan belajar menjadi proses yang tertanam (*embedded*) di dalam organisasi. Dalam menghadapi COVID-19, kedua karakter ini perlu dimiliki oleh birokrasi. Tidak hanya birokrasi harus *agile* atau tangkas, tapi lebih dari itu bagaimana respons cepat dan reaktif ini dapat memicu perubahan sistem di dalam birokrasi.



Bagaimana menghadapi krisis dan apa yang terjadi ketika mengalami krisis? Shiller (2010) menulis artikel yang berjudul “*Crisis and Innovation*”, yang menggambarkan bahwa krisis dapat menjadi peluang bagi inovasi atau, sebaliknya, mengakibatkan kemunduran ketika inovasi tersebut tertunda. Professor Jay Rao mengatakan bahwa krisis kesehatan global akibat pandemi COVID-19 menjadi katalis inovasi di dalam organisasi yang terjadi seluruh dunia. Bahkan Rao mengatakan bahwa inovasi dan kreativitas menyukai krisis dan kendala. Perubahan organisasi baik swasta maupun pemerintah sering dirancang secara sistematis. Akan tetapi, mengharapkan perubahan dalam situasi yang biasa saja relatif sangat sulit terjadi. Oleh karena itu, Rao menyatakan bahwa dalam masa-masa yang baik atau normal, perusahaan menjadi gemuk, bisu dan bahagia. Sebaliknya, situasi krisis menawarkan peluang untuk memusatkan semua inovasi dan kreativitas ke arah masalah yang nyata.

Sebagian besar negara menekankan pentingnya pembelajaran (*learning*) dalam merespons pandemi, seperti yang ditunjukkan oleh negara-negara di Eropa, Sub-Sahara Afrika, dan Benua Amerika, dari pergeseran kebijakan yang semula hanya melakukan penutupan daerah atau negara sebagian (*partial closures*) ke kebijakan *lockdown* setelah terjadi kenaikan kasus COVID-19 dan meningkatnya tingkat kematian karena virus ini (BBC, 2020). Beberapa negara lain menekankan pentingnya kesiagaan atau penguatan sistem kesehatan, di mana keduanya secara penuh bersandar pada penggunaan teknologi. Strategi pelacakan dengan menggunakan teknologi *artificial intelligence* (AI) dilakukan oleh Korea Selatan dan Taiwan dalam melacak kontak yang dilakukan oleh pasien positif COVID-19 dan mengontrol pergerakan mereka secara berkala (Winanti, Darmawan & Putri, 2020).

Dalam tekanan krisis, birokrasi di Indonesia juga sudah menampilkan perubahan signifikan. Walaupun perubahan ini tampaknya reaktif (beroperasi dalam “*emergency mode*”) dan masih terfragmentasi, namun upaya melakukan perubahan dalam waktu yang relatif sangat singkat perlu diapresiasi. Kami merekam perubahan birokrasi ini dan membaginya dalam empat aspek: perubahan dalam jejaring kebijakan (*policy networks*), proses pembuatan keputusan (*policy-making process*), cara kerja internal lembaga, dan pelayanan publik. Selain mendeskripsikan perubahan dalam birokrasi, kami akan mendiskusikan apakah perubahan tersebut menunjukkan karakteristik ketangkasan (*agility*) dan adaptif dalam pemerintahan. Selain itu, kami akan mendiskusikan apakah perubahan dalam birokrasi ini akan

berlangsung secara konsisten dan apakah ada upaya institusionalisasi atas perubahan ini?

## **Rekaman Perubahan: Jejaring Kebijakan (*Policy Networks*)**

Jejaring kebijakan atau dikenal dengan istilah *policy networks* dapat dimaknai sebagai entitas yang berusaha untuk memengaruhi kebijakan, dan hubungan di antara para entitas tersebut (Berardo & Scholz, 2010). Para entitas yang saling berinteraksi ini digerakkan oleh perhatian pada isu yang sama, bisa jadi beberapa entitas menjadi sekutu dan entitas lainnya menjadi musuh tergantung dari kepentingan mereka terhadap isu tersebut (Weible *et al.*, 2020). Entitas dalam jaring kebijakan ini mencakup antara lain birokrasi, partai politik, kelompok kepentingan, lembaga nonpemerintah, akademisi atau ilmuwan, lembaga *think tank*, dan lain sebagainya.

Beberapa entitas secara agresif melakukan advokasi kebijakan dengan tujuan mendesak pemerintah segera merespons pandemi secara serius. Sejak bulan Februari tahun 2020, lembaga *think tank*, para ilmuwan terutama dalam bidang kesehatan publik, Ikatan Dokter Indonesia (IDI), secara aktif melakukan kajian dan membuat *modelling* atas kasus COVID-19 di Indonesia. Para ilmuwan ini kemudian merilis hasil penelitian tersebut sebagai *press release* dan mendiseminasikannya ke berbagai media massa, hingga menjadi narasumber dalam berbagai media. Upaya-upaya ini terbukti berhasil mengarahkan diskursus publik pada COVID-19 sehingga muncul desakan publik yang begitu kuat kepada pemerintah untuk merespons krisis ini secara cepat (Apriliyanti, Utomo, Purwanto, *forthcoming*). Selain advokasi melalui media, para ilmuwan ini juga membangun aliansi-aliansi strategis dengan lembaga pemerintah dengan harapan dapat melakukan advokasi secara langsung kepada para pengambil kebijakan (Apriliyanti, Utomo, Purwanto, *forthcoming*).

Selain meningkatnya tingkat krisis pandemi, advokasi merupakan salah satu determinan yang berhasil mengarahkan isu COVID-19 menjadi agenda prioritas kebijakan. Advokasi kebijakan ini berhasil memaksa pemerintah untuk fokus pada isu-isu utama, seperti kesehatan dan keselamatan publik serta pemberian bantuan sosial bagi masyarakat; sementara meminggirkan isu-isu sekunder seperti pariwisata, investasi, dan lainnya. Namun yang lebih penting daripada itu, krisis ini menempatkan ilmuwan sebagai entitas sentral dalam jejaring kebijakan. Sementara entitas lainnya seperti partai politik yang selama ini mendominasi *policy agenda*

terpinggirkan dari arena. Pola interaksi yang teratur antara pemerintah dengan para ilmuwan tersebut pun relatif stabil terbukti bahwa beberapa ilmuwan bahkan melekat di kementerian, Kantor Staf Presiden, dan lembaga pemerintah lainnya memberikan rekomendasi-rekomendasi kebijakan langsung kepada presiden, menteri, dan pejabat publik lainnya (CNN, 2020). Melihat fenomena bangkitnya ilmuwan dalam jejaring kebijakan yang selama ini didominasi oleh partai politik membawa angin segar bagi perubahan arena kebijakan yang selama ini bising dengan pertarungan kepentingan politik.

## **Rekaman Perubahan: Data dan Sains dalam Pembuatan Kebijakan**

Masa krisis akibat pandemi ini membawa ketidakpastian yang tinggi. Tidak hanya birokrasi di Indonesia tidak memiliki tata kelola yang bersifat formal dan struktural untuk dapat menyimpan ilmu pengetahuan (*knowledge memory*) yang bisa dijadikan rujukan ketika pandemi menyerang,<sup>7</sup> tetapi lebih dari itu, ini adalah kali pertama dalam sekian dekade terakhir, pemerintah di seluruh dunia menghadapi pandemi dengan cakupan luas dan *magnitude* dampak sebesar ini. Bahkan WHO sebagai lembaga kesehatan dunia berulang kali terbuka menjelaskan bahwa virus ini adalah virus yang baru dan banyak ketidaktahuan atasnya. Ketika pemerintah tidak dapat bergantung pada *knowledge memory* lembaganya, dan tidak ada lembaga kesehatan internasional yang dapat memberikan saran jitu atas COVID-19 ini karena semua lembaga di dunia menghadapi ketidaktahuan yang sama, maka di saat seperti ini, pemerintah kemudian beralih pada ilmuwan dan rekomendasi yang berbasis pada sains untuk dapat memahami pandemi dan konsekuensi yang diakibatkan oleh pandemi. Tidak heran kemudian ilmuwan dalam bidang epidemiologi, virologi, kesehatan masyarakat, dan kedokteran menjadi tumpuan bagi pemerintah. Kajian atau riset yang telah dilakukan oleh para ilmuwan ini berperan penting dalam menyediakan informasi. Krisis ini menciptakan kondisi yang dapat dianggap sebagai proses pembuatan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy making*).

Dalam gugus tugas COVID-19 di Kantor Staf Presiden (KSP) misalnya, deputi di KSP mengundang para ilmuwan untuk terlibat di

---

<sup>7</sup> Bisa dilihat dari bagaimana pemerintah gagap menghadapi pandemi virus corona walaupun Indonesia sebenarnya telah menghadapi pandemi virus flu burung di dekade sebelumnya (virus H1N1 dan H5NI). Walaupun tentu saja, *magnitude* dampak dan luasan pandemi COVID-19 jauh lebih besar dari pandemi sebelumnya.

dalam penyusunan rekomendasi kebijakan kepada presiden. Di setiap kementerian, terutama kementerian yang domain atau sektornya terdampak langsung oleh COVID-19, para ilmuwan diminta untuk duduk sebagai tim yang memberikan rekomendasi kebijakan kepada menteri (Intan, 2020). Walaupun setiap ilmuwan mungkin saja memiliki perbedaan pandangan atas pendekatan yang harus digunakan dalam merespons suatu situasi, tetapi ada pengarusutamaan orientasi metodologis dan teoritis atas kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Proses ini menunjukkan bahwa kebijakan dibuat dalam proses di mana data dan sains mengambil peran sentral di dalamnya. Proses ini juga memberikan sinyal bahwa kebijakan dibuat untuk melayani kepentingan publik, dan bukan melayani kepentingan politis atau kepentingan golongan tertentu saja.

Pandemi ini membawa para ilmuwan dalam ruang publik dan arena politik pengambilan kebijakan. Untuk yang pertama, *visibility* dan rekognisi peran penting para ilmuwan dalam kebijakan menjadi sangat tinggi pada waktu-waktu pandemi ini. Sedangkan pada yang kedua, ilmuwan diikutsertakan menjadi bagian dari pemerintah dalam merespons pandemi, baik secara visual, misal dengan menempatkan ilmuwan dalam konferensi pers atau secara substantif dengan menempatkan para ilmuwan di dalam *core group of policy makers*. Selama proses ini, ilmuwan diminta untuk dapat mengomunikasikan hasil kajiannya kepada pemerintah dengan penjelasan yang sederhana dan mudah. Di sisi lain, pemerintah dituntut untuk dapat menyeimbangkan antara pertimbangan politik dan sains dalam pengambilan kebijakan. Ilmuwan memiliki fungsi ganda, yakni tidak hanya berperan sebagai sumber informasi, tetapi juga berfungsi untuk meningkatkan legitimasi pemerintah dan menjustifikasi kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dalam situasi berisiko tinggi, bahkan ketika apabila kebijakan tersebut lebih dipengaruhi oleh pertimbangan politik (Savirani & Prasongko, 2020). Dalam kondisi ini, pemerintah membangun ketergantungan kepada para ilmuwan.

## **Rekaman Perubahan: Orkestrasi Kerja Lembaga Pemerintah**

Ketika pandemi menjadi lebih serius, pemerintah di tingkat pusat mulai mengaktifkan protokol manajemen krisis, salah satunya dengan memfasilitasi koordinasi antarkementerian dan lembaga (Wahyudi, 2020). Walaupun masih terdapat asinkronisasi atas pernyataan yang dibuat oleh pejabat publik atau menteri dari satu kementerian dengan kementerian yang

lain, namun kita tidak bisa menegasikan bahwa ada upaya untuk menguatkan koordinasi dalam masa pandemi ini. Tentu saja desakan untuk melakukan koordinasi di tengah kokohnya *silo mentality* antarkementerian tidak akan menghasilkan perubahan signifikan dalam waktu setengah tahun, tapi perubahan ini penting untuk didiskusikan.

Rapat terbatas kabinet di mana presiden berkoordinasi dengan para menteri dilakukan secara rutin seminggu sekali. Namun selain itu, baik di dalam kementerian atau bahkan kementerian koordinator terus melakukan koordinasi untuk memastikan bahwa tidak ada tumpang tindih kebijakan, bahwa ada jalur informasi yang terbuka dan jelas, dan bahwa ada interaksi dan komunikasi yang periodik antarsesama kementerian (Maharani, 2020). Sebagai contoh, pada bulan April lalu, Kemendagri mengadakan koordinasi rutin melalui *video conference* selama tiga hari berturut-turut (14–16 April 2020) dengan pemerintah daerah serta kementerian dan lembaga terkait untuk membahas kendala dan tata laksana regulasi penanganan COVID-19 (Mulyana, 2020). Koordinasi ini memfasilitasi pengambilan kebijakan secara cepat oleh para menteri, dan memastikan bahwa ada ketersediaan informasi dan pengetahuan yang cukup atas kebijakan tersebut.

## **Rekaman Perubahan: Cara Kerja Internal Lembaga**

Untuk mencegah penyebaran COVID-19, penerapan protokol kesehatan merupakan keharusan. Hal ini tentu saja memengaruhi birokrasi baik menyangkut bangunan struktur, mekanisme maupun budaya kerja. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) telah melakukan berbagai langkah untuk merespons perkembangan dengan berbagai kebijakan. Sementara itu, setiap instansi pemerintah diminta untuk menerjemahkannya sesuai dengan kondisi yang dihadapi masing-masing.

Ketika penyebaran COVID-19 secara nyata menjadi ancaman setiap orang, *work from home* menjadi pilihan yang paling aman. Perubahan ini cukup revolusioner mengingat hal ini tidak pernah terjadi sebelumnya, tiba-tiba rapat dengan menggunakan aplikasi Zoom, Google Meet, Webex, dan lain-lain menjadi mode kerja yang berjalan secara masif. Generasi tua dan generasi muda, baik laki-laki maupun perempuan semua aktif menggunakan laptopnya untuk bekerja. Yang menarik dari model kerja seperti ini, orang tidak lagi mengenal jam kerja yang hanya dibatasi dari jam 8 pagi sampai jam 5 sore. Orang juga tidak lagi menyadari bahwa ada tanggal merah

atau hari libur karena kegiatan bisa berlangsung pada hari Sabtu dan hari Minggu. Lebih dari itu, kegiatan rapat bisa berjalan secara simultan dengan menghadap dua laptop sekaligus. Selain itu, proses pembelajaran berbagai ilmu berlangsung dengan frekuensi yang tinggi dan jumlah peserta yang sangat masif tanpa pungutan biaya.

Dengan adanya pandemi COVID-19, efisiensi birokrasi juga bisa dilakukan dengan cara mengurangi perjalanan dinas pejabat negara dan pejabat pemerintah beserta jajarannya (Rosana, 2020). Selama ini, perjalanan dinas merupakan kegiatan yang banyak dilakukan oleh para pejabat dan staf birokrasi. Perjalanan dinas yang dilakukan ada yang memang untuk kepentingan positif pelayanan publik. Akan tetapi, tidak jarang juga bahwa perjalanan dinas dilakukan sebagai fungsi penambahan pendapatan. Di daerah-daerah, besaran anggaran untuk perjalanan dinas berkisar antara 2,5–4,2% dari total APBD (Fauzia, 2019). Untuk efisiensi, Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian dan Menteri Keuangan Sri Mulyani meminta pemerintah daerah untuk memangkas anggaran perjalanan dinas minimal sebesar 50%. Hal itu tertuang dalam Keputusan Bersama Mendagri dan Menkeu Nomor 119/2813/sj Nomor 177/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2000 dalam Rangka Penanganan Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional. Beleid itu diteken Tito dan Sri Mulyani pada 9 April 2020 lalu (CNN, 2020).

Kegiatan *work from home* menyadarkan bahwa keterbatasan ruang dan gedung yang selama ini menjadi isu besar, sekarang sudah jelas solusinya. Dengan 50% *work from home* dan 50% *work in office*, pelayanan publik tertentu masih berjalan baik karena ditopang sistem *online*. Sebagai contoh, berbagai layanan publik, seperti layanan administrasi kependudukan, layanan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), dilakukan secara daring selama pandemi (Kompas, 2020; BeritaSatu, 2020). Hanya saja program kegiatan yang melibatkan massa terganggu.<sup>8</sup> Untuk itu, pembangunan gedung yang mahal tidak perlu menjadi prioritas anggaran instansi pemerintah baik di eksekutif maupun legislatif. Selain itu, dengan kebijakan *work from home*, sebenarnya pemerintah sudah menerapkan *flexible work arrangement* (FWA) yang pernah digagas sebelumnya yang menimbulkan banyak perdebatan. COVID-19 telah mengajarkan FWA sangat mungkin

---

8 <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--dampak-pandemi-covid-19-bagi-penyelenggaraan-pelayanan-publik>

dilakukan dengan tingkat efektivitas pelayanan yang masih terjaga dengan baik, contohnya adalah pola kerja dari ASN di Kementerian Keuangan (Anggraeni, 2020). Menteri Keuangan, Sri Mulyani, mengatakan bahwa ia mendorong untuk memberlakukan *flexible working space* (FWS), yang mana secara konsep mirip dengan *work from home* (WFH) yang memungkinkan untuk tetap bekerja tanpa terikat “kantor” atau suatu tempat (Idris, 2020). Dengan adanya COVID-19, pemerintah dituntut untuk berinovasi dan beradaptasi dengan cepat, serta melibatkan peran teknologi untuk menunjang produktivitas dan koordinasi. FWS berlaku untuk seluruh pegawai di Kemenkeu baik PNS, non-PNS, dan PPPK. Adapun beberapa jenis pekerjaan yang diprioritaskan untuk melakukan FWS adalah perumusan kebijakan dan rekomendasi kebijakan, yang tidak bertatap muka secara langsung dengan pengguna layanan, serta pekerjaan yang dapat dilakukan secara daring. Sri Mulyani juga menuturkan bahwasannya COVID-19 adalah momentum yang tepat untuk melakukan reformasi tata cara kerja di pemerintahan, teknologi mampu membuat kinerja lebih efisien dan diharapkan dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan dan juga akuntabel (Zuraya, 2020). Ia juga memberikan contoh bagaimana teknologi sangat membantu kinerja di Kementerian Keuangan dalam transfer dana dan pengadaan barang yang kini dapat dilakukan melalui aplikasi (Akbar, 2020).

Kekhawatiran bahwa hanya orang yang memiliki *high performance* yang berhak bekerja di rumah tidak terbukti setelah dicoba selama tiga bulan terakhir ini. Dengan FWA, pada dasarnya *family friendly policy* (FFP) sedang diujicobakan. Di banyak negara maju, FFP ini sudah dijalankan lebih dari 15 tahun yang lalu. Orang bisa menyeimbangkan antara kesuksesan karier dalam bekerja dan kebahagiaan dalam keluarga. Ketika FFP tidak diadopsi, orang hanya punya satu pilihan apakah akan tetap berkarier di kantor atau memilih mengurus keluarga di rumah.

Ada pertanyaan yang sering diajukan oleh banyak pihak bagaimana kita memastikan bahwa WFH betul-betul efektif untuk memberikan pelayanan publik. Dengan pengalaman 5 bulan ini, pola-pola manajemen kinerja yang selama ini dianut yang berbasis pada kehadiran fisik di kantor dengan melakukan *finger print* menjadi kurang relevan. Kehadiran rutin seringkali justru melalaikan esensi kerja yang harus dicapai, yakni *output* yang dikerjakan. Untuk memastikan kinerja, *work from home* memberikan pembelajaran bahwa setiap orang harus memiliki target kinerja yang terukur dengan jelas. Apa target yang harus dicapai tiap hari, tiap minggu atau tiap bulan, merupakan indikator yang digunakan untuk menilai seseorang.

Untuk tetap bisa melayani masyarakat yang membutuhkan, model kerja dengan sistem bergantian diterapkan. Sampai dengan bulan Agustus, tiap-tiap kantor masih memberlakukan pembagian kerja bergantian dengan kapasitas ruang maksimal 50% dari kondisi normal. Untuk mengurangi kerumunan, maka jam masuk kerja diatur dengan dua gelombang, yakni jam 7.30–15.30 dan jam 9.30–17.30 (Nugraheny, 2020). Untuk ibu-ibu yang sedang hamil dan memiliki anak kecil maupun mereka yang berusia di atas 50 tahun diprioritaskan untuk *work from home* (Hamdi, 2020). Para penyelenggara negara diharapkan menerapkan pola serta cara baru yang lebih adaptif. Yakni, merumuskan manajemen ASN yang lebih menekankan pada sistem *digital* (KASN, 2020). ASN dapat bekerja di berbagai lokasi dan waktu dengan dokumen-dokumen *digital*. Untuk itu, ke depannya rekrutmen ASN direncanakan untuk membangun *digital government* di mana para ASN memiliki literasi teknologi informasi.

## **Rekaman Perubahan: Pelayanan Publik Online**

Dengan model WFH yang menggunakan teknologi, banyak pemerintah daerah kemudian melakukan inovasi untuk tetap mempertahankan kualitas pelayanan publiknya. Misalnya Kabupaten Badung mengoptimalkan layanan publik *online* dengan membuat Layanan Perizinan *Online* (Laperon), termasuk untuk konsultasi informasi tata ruang dan gambar izin mendirikan bangunan. Inovasi yang lain dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Denpasar, yakni membuat Lentera Belajar. Lentera Denpasar merupakan sistem integrasi pendidikan Kota Denpasar yang terintegrasi mulai dari orang tua, siswa, guru, sekolah dan Dinas Pendidikan (Tismayuni, 2020). Dalam aplikasi ini terdapat bank soal, materi pembelajaran, pelaksanaan ulangan harian *online*, UAS/*online*, serta *try out online* (Tismayuni, 2020). Sementara di DKI Jakarta, pemerintah menerapkan perubahan tata cara pelayanan dokumen kependudukan dan pencatatan sipil (Dukcapil) secara *online*, melalui sebuah aplikasi berbasis *android* bernama *Alpukat Betawi* yang merupakan akronim dari Akses Langsung Pelayanan Dokumen Kependudukan Cepat dan Akurat (Pratama, 2020). Aplikasi ini menyediakan layanan untuk pengurusan akta kelahiran, akta kematian, kartu tanda penduduk elektronik (KTP-el), kartu keluarga (KK), serta kartu identitas anak (KIA) secara *online* tanpa harus ada proses antri atau tatap muka di kantor Dukcapil (Marison, 2020). Pengalaman di Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam memberikan sosialisasi, penilaian dan pendampingan



sistem merit menunjukkan produktivitas yang jauh lebih baik. Kalau selama ini kegiatan tersebut harus mengundang peserta untuk hadir di satu tempat dan memerlukan waktu persiapan satu hari, kegiatan satu hari serta perjalanan kembali ke kantor sehari. Dengan waktu tiga hari yang harus mengeluarkan biaya yang banyak tersebut, praktis dihitung biaya, waktu dan tenaga sangat mahal. Saat ini, dalam satu hari KASN bisa melaksanakan dua kali kegiatan sekaligus. Dengan demikian, dalam tiga hari KASN justru bisa melakukan enam kali kegiatan.

## **Perubahan dalam Normal Baru dan Masa Depan: Institusionalisasi Perubahan**

Melihat dari perubahan respons dan kebijakan selama pandemi, kita dapat mengetahui bahwa di balik segala kekeliruan kebijakan atau keterbatasan sumberdaya, pemerintah Indonesia telah menunjukkan sikap tangkas (*agile*) dan adaptif. Ketangkasan (*agility*) dapat dilihat dari perubahan *tone* dalam kebijakan pemerintah ketika kasus COVID-19 makin meningkat. Jika di awal pemerintah menyangkal adanya *Virus corona* dan justru memberikan insentif bagi pariwisata di tengah pandemi, namun dalam sebulan berikutnya, pemerintah menganjurkan WFH serta penerapan protokol kesehatan dalam seluruh kegiatan (Tempo, 2020). Satu hingga dua minggu setelahnya, pemerintah merealokasi anggaran dengan memfokuskan pada penanganan pandemi termasuk melakukan PSBB di berbagai wilayah (Tempo, 2020). Perubahan kebijakan yang cukup progresif dalam kurun waktu yang sangat singkat menggambarkan respons yang tanggap dalam menyikapi situasi krisis. Jika *agility* merujuk pada kelincahan pemerintah merespons pandemi, maka adaptivitas mengacu pada perubahan di tingkat sistem di seluruh pemerintahan. Sikap adaptif itu sendiri dapat dilihat dari menguatnya keterlibatan ilmuwan dalam proses pembuatan kebijakan, dan meningkatnya koordinasi antarkementerian/lembaga dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. Selain itu, hadirnya kebijakan WFH atau *flexible work arrangement* (FWA) serta penyediaan layanan publik secara *online* menunjukkan fleksibilitas organisasi pemerintah yang tetap dapat bekerja di tengah krisis.

Namun demikian, apakah pandemi yang menjadi momentum bagi birokrasi untuk meredefinisi dirinya akan berlangsung konsisten dan terlembagakan ataukah hanya bersifat sementara? Barangkali, perubahan yang terjadi hanya bersifat sementara apabila kondisi *nature* birokrasi tidak

ditangani. Pelembagaan perubahan harus dilakukan dengan cara mengatasi kondisi birokrasi berikut ini. Pertama, adanya paradoks kebijakan. Beberapa kebijakan yang dibuat dan berhasil dengan baik mengalami kontradiksi dengan tujuan lain. Misalnya, ketika kebijakan efisiensi perjalanan dinas dilakukan oleh berbagai instansi pemerintah, pada saat yang sama efisiensi ini mengganggu capaian kinerja ekonomi seperti terpuruknya dunia penerbangan, perhotelan dan lain-lain. Dalam hal ini, Pemerintah Pusat belakangan kemudian membuat kebijakan yang mendorong aktivitas rapat dan perjalanan dinas di tengah pandemi untuk menghidupkan perekonomian. Tentu saja kebijakan seperti ini menjadi legitimasi untuk membalikkan perubahan ke arah pola kerja birokrasi sebelumnya.

Kedua, keterlibatan ilmuwan serta pengarusutamaan sains dan bukti (*evidence*) dalam pembuatan kebijakan juga menyisakan masalah. Ilmu pengetahuan cenderung berkembang dalam proses yang lambat sebab hasil kajian baru bisa didapatkan setelah dilakukan pengamatan empiris yang tidak instan. *Nature* dari ilmu pengetahuan yang lambat (*slow*) tentu saja kontras dengan kebutuhan pemerintah untuk dapat memahami situasi di saat krisis dengan cepat. Hal ini bisa diamati ketika Presiden Jokowi menyoroti kinerja para menteri dan menunjukkan kekesalannya karena resapan anggaran yang lambat untuk merespons COVID-19. Masalah ini menunjukkan perlunya penyesuaian logika teknis administratif birokrasi jika pemerintah ingin mengakomodasi hasil kajian sebagai basis kebijakan. Keputusan yang terjadi saat krisis menuntut diskresi, sedangkan situasi normal keputusan biasanya terjadi dengan prosedur yang kaku.

Ketiga, terjadinya perubahan yang membawa disinsentif pada banyak pihak. Perubahan yang terjadi tidak memberikan manfaat bagi individu pemberi layanan maupun masyarakat. Selain perubahan yang berjalan tidak memberikan insentif, pola-pola kerja baru yang berjalan selama ini banyak menyulitkan berbagai pihak. Misalnya, di dunia pelayanan pendidikan, baik guru maupun murid dan orang tua justru merasakan kerugian yang besar bagi semua pihak. Guru dan murid mengalami kegagalan teknologi, sementara orang tua semakin dibebani oleh biaya ekstra akibat penggunaan teknologi. Dengan demikian, setiap orang merasa bahwa mereka ingin kembali pada kegiatan normal seperti yang selama ini mereka lakukan.

Keempat, adanya *silo mentality* dan ego sektoral dalam proses perubahan. Perubahan yang terjadi saat ini memang tidak berjalan dengan sempurna sehingga memunculkan banyak kritik. Ketidaksempurnaan

program sebuah kementerian sebenarnya bukan pada kesalahan program itu sendiri, melainkan karena kondisinya yang tidak merata antardaerah. Kalau pelayanan daring oleh berbagai instansi pemerintah dianggap tidak bisa diakses oleh daerah-daerah pelosok yang belum terjangkau internet, bukan berarti pemerintah menghentikan apa yang sudah dijalankan. Yang diperlukan adalah bagaimana meningkatkan akses internet yang harus dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab. Lebih baik pemerintah jalan terus dengan apa yang sudah dikerjakan sambil memperbaiki kekurangan-kekurangan dengan melibatkan banyak pemangku kepentingan. Komitmen bersama dan kerja kolaboratif dengan instansi lain tersebut akan menentukan apakah perubahan yang terjadi sekarang ini akan terlembagakan menjadi cara kerja baru birokrasi yang lebih permanen atau tidak.

## Daftar Pustaka

- Ansell, C. K., Trondal, J., & Øgård, M. (Eds.). (2017). *Governance in turbulent times*. Oxford University Press.
- Akbar, C. (2020, Juli 7). *Sri Mulyani: Pandemi Jadi Momentum Reformasi Teknologi*. Retrieved Juli 9, 2020, from <https://bisnis.tempo.co/read/1362389/sri-mulyani-pandemi-jadi-momentum-reformasi-teknologi>
- Apriliyanti, I., Utomo, W., Purwanto, E. (2020). Examining the policy narratives and the role of media in policy responses to the COVID-19 crisis in Indonesia. Manuscript submitted for publication.
- BBC. (7 April 2020). Coronavirus: The world in lockdown in maps and charts. <https://www.bbc.com/news/world-52103747>
- Berardo, R., & Scholz, J. T. (2010). Self organizing policy networks: Risk, partner selection, and cooperation in estuaries. *American Journal of Political Science*, 54(3), 632-649.
- Beritasatu. (21 Mei 2020). Pelayanan publik kementerian tetap optimal selama pandemi. Retrieved August 8, 2020, from <https://www.beritasatu.com/politik/635783-pelayanan-publik-kementerian-tetap-optimal-selama-pandemi>
- Brunner, R., & Lynch, A. (2013). *Adaptive governance and climate change*. Springer Science & Business Media.
- CNN Indonesia. (13 April 2020). Tito minta pemda pangkas perjalanan dinas minimal 50 persen. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200413113215-532-492978/tito-minta-pemda-pangkas-perjalanan-dinas-minimal-50-persen>
- CNN. (Juni 25 2020). *Di Depan Jokowi Epidemiolog Sebut Laju Penularan Corona Sama* Retrieved Juli 8, 2020, from <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200624171307-20-517043/di-depan-jokowi-epidemiolog-sebut-laju-penularan-corona-sama>
- Gunderson, L. H. (2001). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island press.
- Fauzia, M. (2019, November 14). *Sri Mulyani Minta Pejabat Daerah Tak Wira-wiri untuk Perjalanan Dinas*. Retrieved Juli 10, 2020, from <https://money.kompas.com/read/2019/11/14/173000126/sri-mulyani-minta-pejabat-daerah-tak-wira-wiri-untuk-perjalanan-dinas>

- Hamdi, I. (2020, Maret 17). *Cegah Virus Corona, Anies Teken Surat Edaran ASN Kerja dari Rumah*. Retrieved Juli 8, 2020, from <https://metro.tempo.co/read/1320479/cegah-virus-corona-anies-teken-surat-edaran-asn-kerja-dari-rumah>
- Hong, S., & Lee, S. (2018). Adaptive governance and decentralization: Evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance. *Government Information Quarterly*, 35(2), 299-305.
- Idris, M. (2020, Mei 17). *Usai Corona, Sri Mulyani Bebaskan PNS Kemenkeu Kerja dari Mana Saja, Ini Syaratnya*. Retrieved Juli 9, 2020, from <https://money.kompas.com/read/2020/05/17/111323626/usai-corona-sri-mulyani-bebaskan-pns-kemenkeu-kerja-dari-mana-saja-ini?page=all>
- Intan, G. (2020, Juni 16). *Tim Pakar: Peningkatan Jumlah Kasus Harian Belum Tentu Cerminkan Wabah Memburuk*. Retrieved Juli 16, 2020, from <https://www.voaindonesia.com/a/tim-pakar-peningkatan-jumlah-kasus-harian-belum-tentu-cerminkan-wabah-memburuk/5464736.html>
- Janssen, M., & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1): 1-5.
- Janssen, M., & van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 1-7.
- KASN. (2020, Juni 16). *COVID-19 Membawa Transformasi Sistem Kerja Pemerintah*. Retrieved Juli 8, 2020, from <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/COVID-19-membawa-transformasi-sistem-kerja-pemerintah>
- Kompas. (8 April 2020). Layanan administrasi kependudukan dilakukan online sampai pandemi berakhir. Retrieved August, 8, 2020 from <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/08/20492411/layanan-administrasi-kependudukan-dilakukan-online-sampai-pandemi-covid-19?page=all>
- Maharani, T. (2020, Mei 13). *Ketua MPR: Pemerintah Pusat dan Daerah Harus Koordinasi Jika Longgarkan PSBB*. Retrieved Juli 9, 2020, from <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/14422921/ketua-mpr-pemerintah-pusat-dan-daerah-harus-koordinasi-jika-longgarkan-psbb>

- Marison, W. (2020, Maret 23). *Pelayanan Dukcapil Tutup hingga 2 April, Warga Diimbau Pakai Alpukat Betawi*. Retrieved Juli 2020, 2020, from <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/03/23/20443861/pelayanan-dukcapil-tutup-hingga-2-april-warga-diimbau-pakai-alpukat>
- Mulyana, C. (2020, April 12). *Kemendagri Minta Pemda Eratkan Koordinasi*. Retrieved Juli 9, 2020, from <https://mediaindonesia.com/read/detail/303163-kemendagri-minta-pemda-eratkan-koordinasi>
- Overby, E., Bharadwaj, A., & Sambamurthy, V. (2006). Enterprise agility and the enabling role of information technology. *European Journal of Information Systems*, 15(2), 120-131.
- Pierson, P. 2000. Increasing Returns Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- Puspa, A. (2020, Januari 25). *Soal Virus Korona, Indonesia Harus Belajar dari Kasus Flu Burung*. Retrieved Juli 8, 2020, from <https://mediaindonesia.com/read/detail/285642-soal-virus-korona-indonesia-harus-belajar-dari-kasus-flu-burung>
- Rosana, F. C. (2020, Mei 15). *Sri Mulyani Akan Berlakukan FWS sebagai New Normal, Apa Itu?* Retrieved Juli 9, 2020, from <https://bisnis.tempo.co/read/1342497/sri-mulyani-akan-berlakukan-fws-sebagai-new-normal-apa-itu/full&view=ok>
- Savirani, L., Prasongko, D. (2020). 'Kekuasaan, ilmu pengetahuan, dan tata kelola penanggulangan pandemi COVID-19' dalam Mas'udi, W. dan Winanti, P. S. (eds). *Tata kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, pp. 19-45
- Shiller, Robert J. (2010). Crisis and Innovation. *The Journal of Portfolio Management*, Spring 36 (3): pp. 14-19
- Streech, W. & Thelen, K. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies" in W. Streech & K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, pp 1-39.
- Tempo. (31 Maret 2020). *Pemerintah Indonesia Diminta 'Terbuka dan Tegas' Dalam Tangani Virus Corona*. Retrieved August 1, 2020 from <https://www.tempo.co/abc/5446/pemerintah-indonesia-diminta-terbuka-dan-tegas-dalam-tangani-virus-corona>

- Tempo. (10 April 2020). *Bantuan Rp 40,4 triliun segera mengucur*. Retrieved August 1, 2020 from <https://koran.tempo.co/read/berita-utama/451729/bantuan-rp-404-triliun-segera-mengucur>
- Tismayuni, D. A. (2020, April 28). *Inovasi Layanan Publik Tidak Terhenti Walau Dihantam Pandemi*. Retrieved Juli 7, 2020, from <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--inovasi-layanan-publik-tidak-terhenti-walau-dihantam-pandemi>
- Yang, K. (2020). Unprecedented Challenges, Familiar Paradoxes: COVID-19 and Governance in a New Normal State of Risks. *Public Administration Review*.
- Wang, C., Medaglia, R., & Zheng, L. (2018). Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability. *Government Information Quarterly*, 35(2), 306-322.
- Weible, Christopher M., Daniel Nohrstedt, Paul Cairney, David P. Carter, Desera A. Crow, Anna P. Durnová, Tanya Heikkila, Karin Ingold, Allan McConnell, and Diane Stone. (2020). COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives. *Policy sciences*, 53: 1-17.
- Winanti, P., Darmawan, P., Putri, T. (2020). 'Komparasi kebijakan negara: Menakar kesiapan dan kesigapan menangani COVID-19' dalam Mas'udi, W dan Winanti, P. S.(eds). *Tata kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, pp. 19-45
- Zuraya, N. (2020, Juli 7). Retrieved Juli 9, 2020, from <https://republika.co.id/berita/ekonomi/fintech/qd3o98383/menkeu-pandemi-covid19-momentum-reformasi-dengan-teknologi>

## **Bab 7**

# **Peluang Reformasi Pengelolaan Keuangan Publik: Catatan Mengenai Dana Stimulus dan Realokasi Anggaran Pemerintah**

*Wahyudi Kumorotomo*

Wabah COVID-19 yang bermula dari China pada pertengahan November 2019 dan menjadi pandemi global pada awal tahun 2020 telah mengubah secara keseluruhan tatanan sosial-ekonomi maupun governansi nasional di hampir seluruh negara. Teknologi dan ilmu pengetahuan yang ada belum mampu memprediksi secara akurat sampai kapan wabah ini akan berlangsung dan bagaimana dampaknya bagi kesehatan manusia di seluruh dunia. Oleh sebab itu, kini semua perumus kebijakan di negara-negara maju, dan apalagi di negara-negara berkembang, sedang menghadapi ketidakpastian dan kemungkinan buruk apabila wabah ini tidak dapat ditanggulangi dengan baik. Yang patut disayangkan adalah bahwa meskipun kaitan antara wabah COVID-19 sangat berkaitan dengan ilmu dan riset di bidang kesehatan, banyak di antara perumus kebijakan yang justru mengabaikan rujukan ilmu dan riset yang sudah ada. Lebih buruk lagi, karena selalu ada kaitan antara setiap kebijakan publik dengan kesempatan politik, sebagian justru menggunakan wabah global ini untuk kepentingan-kepentingan politik yang sempit.

Besaran pengaruh wabah COVID-19 kepada setiap negara di seluruh dunia terjadi karena dua faktor pokok, yaitu: 1) Sebagai virus jenis baru, virus corona sebagai penyebab penyakit pernapasan akut ini belum diketemukan vaksin atau penangkalnya, 2) Karena mobilitas masyarakat modern secara internasional sangat cepat, maka virus COVID-19 juga menular demikian cepat. Pada awal Maret 2020, WHO sudah menyatakan bahwa COVID-19 merupakan pandemi global, dan dalam waktu sebulan setelah itu virus yang bermula dari kota Wuhan di China ini sudah menjangkit secara luas dan memengaruhi kehidupan manusia di 167 negara seluruh dunia (WHO, 2020). Tak pelak lagi, wabah COVID-19 berpotensi mengubah geopolitik



internasional secara mendasar. Namun berbeda dengan ekspektasi umat manusia bahwa pandemi ini akan menghasilkan kerja sama internasional yang lebih baik, justru sebaliknya sebagian besar negara tampaknya berusaha sendiri-sendiri dengan menggunakan pola kebijakan nasional yang keberhasilannya sangat ditentukan oleh ketepatan antisipasi dan keputusan seketika (*prompt decision*) (Heisbourg, 2020). Bagi sebagian besar negara berkembang, selain menjadi tantangan kebijakan untuk penanggulangan bencana, wabah COVID-19 juga memperlihatkan dengan lebih jelas betapa banyaknya kelemahan dan tata-kelola di bidang kesehatan, tidak terkecuali bagi Indonesia (Mas'udi, W. & Winanti, P.S., 2020).<sup>9</sup> Dari pengalaman beberapa negara yang lebih dahulu memiliki pengalaman dalam penanggulangan wabah COVID-19 seperti China, Italia, Korea Selatan dan Swedia, yang paling krusial adalah bagaimana kapasitas sistem kesehatan nasional mampu menyediakan penanganan bagi warga yang tertular oleh virus. Kapasitas lonjakan (*surge capacity*), misalnya, adalah indikator kapasitas kesehatan sebuah negara yang mengukur bagaimana seluruh faktor sistem kesehatan (sarana tes COVID-19, jumlah rumah sakit, banyaknya tenaga medis dan perawat, kapasitas unit perawatan intensif, dsb) mampu melayani warga hingga puncak pandemi (Mahendradhata dalam Mas'udi W. dan Winanti P. S., 2020). Kapasitas lonjakan ini dengan demikian sangat tergantung kepada komitmen dan kemampuan pemerintah untuk memahami besaran (*magnitude*) dari krisis kesehatan, mengambil tindakan yang cepat, tepat dan terukur, mengalokasikan sumber daya yang dibutuhkan untuk meningkatkan kapasitas, serta melaksanakan seluruh kebijakan secara terpadu ketika terjadi lonjakan penularan virus.

Tulisan ini bermaksud menggambarkan bagaimana komitmen dan kemampuan pemerintah Indonesia dalam mengalokasikan sumber daya negara untuk menangani krisis akibat wabah COVID-19, terutama dari salah satu aspek sumber daya yang sangat penting yaitu dana. Dalam literatur tentang keuangan publik, kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi dua aspek, yaitu aspek moneter dan aspek fiskal. Untuk aspek moneter, kebijakan ditentukan oleh Bank Indonesia yang sudah menjadi lembaga independen untuk dapat menggunakan berbagai instrumen dalam sistem keuangan modern.<sup>10</sup> Namun demikian, supaya pembahasan lebih

---

9 Situasi pandemi akibat penularan COVID-19 telah beralih dari krisis kesehatan ke krisis tata-kelola. Mas'udi, W. & Winanti, P.S. eds. (2020) *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

10 Arah kebijakan yang diambil dari aspek moneter itu, misalnya, tampak dalam kerangka

terfokus dan dalam banyak hal lebih signifikan untuk memengaruhi sektor riil selama pandemi, tulisan hanya akan menguraikan aspek fiskal dari kebijakan yang diambil oleh otoritas anggaran dan lembaga-lembaga yang terkait dengannya. Akan digambarkan dan dianalisis bagaimana pemerintah memanfaatkan sumber-sumber keuangan negara dan membelanjakannya untuk menangani dua aspek krisis, yaitu krisis awal berupa masalah kesehatan masyarakat dan krisis ekonomi sebagai akibat langsung dari masalah kesehatan.

### **Isu Kebijakan Penganggaran Publik: Kegagalan *Counter-Cyclical*?**

Teori yang paling mendasar dari ilmu keuangan negara, dan lebih khusus lagi tentang penganggaran publik, mengandaikan bahwa peran negara yang ideal di dalam menyetatkan ekonomi secara berkesinambungan ialah jika kebijakan anggaran mampu berperan *counter-cyclical* atau melawan arah siklus (Thurmaier & Willoughby, 2001; Mankiw, 2010; Hyman, 2010). Ketika terjadi pertumbuhan ekonomi yang sangat cepat dengan tingkat inflasi yang tinggi, otoritas anggaran publik harus mampu mengerem sistem ekonomi dengan mengurangi subsidi, melakukan koordinasi yang tepat dengan otoritas moneter, serta mengurangi dampak ketimpangan sebagai akibat dari cepatnya pertumbuhan. Sebaliknya, ketika siklus ekonomi mengarah kepada kelesuan yang ditandai oleh tingkat pendapatan masyarakat yang merosot, banyaknya pengangguran, serta penurunan investasi riil, otoritas anggaran harus mampu menggenjot ekonomi dengan suntikan subsidi yang tepat beserta alokasi dana yang cukup untuk menggerakkan pertumbuhan yang lesu.

Dengan kemandegan ekonomi yang diakibatkan oleh dampak negatif wabah COVID-19 yang berskala luas, bahkan di negara-negara yang rezim fiskalnya sudah sangat agresif melalui subsidi besar-besaran untuk menggairahkan ekonomi, masih saja terdapat kritik karena pemerintah dianggap terlalu konservatif. Sebagai contoh, otoritas keuangan di Inggris yang belum sepenuhnya bisa memulihkan sektor perbankan akibat krisis keuangan global pada tahun 2008 dan kemudian dihantam lagi oleh kemandegan sektor riil akibat pengaruh Brexit pada tahun 2016, kini harus segera memutuskan untuk menggelontorkan subsidi kepada sektor produktif yang tepat kalau tidak ingin terperosok kepada resesi berkepanjangan karena

---

kebijakan Bank Indonesia. Lihat “Bank Indonesia Policy Mix Economic Stimulus: Mitigating COVID-19 Impact”, *Asia News Monitor*, Bangkok, 13 April 2020.

wabah COVID-19.<sup>11</sup> Kebijakan anggaran yang hati-hati dan konservatif bukan lagi menjadi pilihan di banyak negara, baik negara maju maupun negara berkembang.

Dengan prediksi umum bahwa wabah COVID-19 akan mengakibatkan resesi global yang cukup panjang (BPS, 2020),<sup>12</sup> otoritas keuangan negara semestinya dapat melihat dengan jelas bahwa yang diperlukan saat ini hingga beberapa tahun ke depan adalah kebijakan *counter-cyclical* untuk mengatasi kelesuan investasi, dampak buruk terhadap pendapatan masyarakat akibat meningkatnya jumlah penganggur, mencegah memburuknya ketimpangan pendapatan, serta menggerakkan setiap sektor yang memberi potensi pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ini harus dilakukan sembari terus menangkal dampak serius wabah terhadap kesehatan masyarakat. Oleh sebab itu, pemahaman yang utuh mengenai bagaimana kebijakan keuangan negara berperan sebagai kebijakan *counter-cyclical* sangat penting untuk menganalisis lebih lanjut efektivitas perubahan struktur belanja dari anggaran pemerintah. Kaidah teoretis mengenai kebutuhan untuk menyusun anggaran dalam situasi krisis ekonomi sudah banyak dibahas dan semestinya pemerintah perlu menyimak kaidah-kaidah kebijakan fiskal tersebut dengan tetap mempertimbangkan situasi terkini yang dihadapi oleh bangsa Indonesia (Cowper, 2020; Barroy, H., Wang, D., Pescetto, C., & Kutzin, J., 2000).<sup>13</sup> Pemerintah dan rakyat Indonesia tentunya tidak menginginkan bahwa kebijakan *counter-cyclical* gagal karena kurangnya komitmen, alokasi

---

11 Anonim, "Why Britain Needs a Bold Budget", *The Economist*, 5 March 2020; "Be bold, Boris", *The Economist*, Vol.434, 7 March, 2020, p.12; Anonim, "Economic Medicine: Anti-COVID-19 Measures Mask a Shift in Britain's Budget Strategy", *Britain*, 12 March, 2020.

12 Sebagian besar lembaga riset ekonomi internasional menunjukkan bahwa wabah COVID-19 akan mengakibatkan resesi global dengan perkiraan rerata kontraksi ekonomi pada tahun 2020 antara -1,7 persen hingga lebih dari -2,0 persen. Lihat *Emerging Markets Monitor*, Fitch Solutions, Vol. 26 Issue 16, 27 April 2020. Badan Pusat Statistik mencatat bahwa pada Triwulan II tahun 2020 ekonomi Indonesia sudah terkontraksi hingga 5,32 persen dan dengan angka akumulatif dibanding tahun lalu, ekonomi menyusut pada angka -1,26 persen. Lihat BPS, *Berita Resmi Statistik*, 5 Agustus 2020. Secara umum, kontraksi jelas akan lebih buruk jika dibandingkan krisis finansial pada tahun 2008.

13 Kaidah umum dapat segera dilihat di dalam literatur terbaru tentang Keuangan Negara. Namun karena besaran pengaruh dari wabah COVID-19 masih sangat sulit diprediksi, garis kebijakan keuangan yang diambil memang harus disesuaikan dengan konteks nasional di sebuah negara. Lihat Cowper, A. "Budgeting for COVID-19: Changing the Narrative and Narrating the Change, *Biomedical Journal (BMJ)*, 13 March, 2020; Barroy, H., Wang, D., Pescetto, C., and Kutzin, J. (2000). "How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries". *Saudi Medical Journal*, 41 (4), 1 April 2020, p. 440.

subsidi yang tidak cukup atau salah sasaran, serta kompleksitas implementasi yang senantiasa dihadapi di banyak negara.

Untuk melengkapi pemahaman teoretis mengenai kaitan antara kebijakan keuangan negara dengan penanggulangan wabah COVID-19 di Indonesia, perlu dipahami tentang paradigma mana yang diambil oleh perumus kebijakan dengan berkaca pada pengalaman di berbagai negara. Secara umum dapat dilihat bahwa ada dua paradigma penanggulangan wabah yang memengaruhi cara berpikir para perumus kebijakan, yaitu paradigma *social distancing* atau yang belakangan disebut *physical distancing* (Hensley, 2020) dan paradigma *herd immunity* (Gordis, 2013) yang secara nyata memang diterapkan di beberapa negara. Di dalam praktik, penerjemahan paradigma ini ke dalam kebijakan teknis PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) yang setelah beberapa bulan berdampak sangat buruk bagi ekonomi lokal dan selanjutnya memunculkan wacana adaptasi ke *new normal*, menunjukkan keraguan pemerintah mengenai paradigma kebijakan yang diambil. Walaupun di awal menerapkan PSBB sejalan dengan paradigma *physical distancing*, sikap dasar pemerintah Indonesia tampaknya menggunakan nalar *herd immunity* kendatipun pemerintah tidak mengakuinya secara eksplisit (Savirani dan Prasongko dalam Mas'udi W. dan Winanti, P. S., 2020). Ketidakjelasan paradigma dan konsep yang dipakai inilah yang dalam banyak hal mengakibatkan kekacauan dalam formulasi maupun implementasi kebijakan, termasuk diantaranya di bidang keuangan publik.

## Stimulus APBN dan APBD

Meskipun pada awalnya banyak pejabat terkesan meremehkan, mengabaikan, dan menganggap enteng kemungkinan terjadinya penularan COVID-19 di Indonesia, pemerintah pada akhirnya membuat kebijakan yang serius setelah menyaksikan semakin meluasnya penularan virus dengan jumlah kematian yang cukup signifikan. Perppu No.1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi COVID-19 menjadi landasan awal bagi serangkaian kebijakan di berbagai sektor. Tambahan dana belanja APBN 2020 sebesar Rp405,1 triliun (Akhlas, A.W., 2020),<sup>14</sup> berdasarkan Perppu ini meliputi

---

<sup>14</sup> Bagi para pejabat pemerintah di Indonesia, besarnya dana stimulus ini barangkali sudah termasuk spektakuler jika dibandingkan dengan komitmen untuk pembangunan infrastruktur, rencana pembangunan ibukota baru, atau berbagai rencana besar yang telah diwacanakan.

empat bidang pokok, yaitu: kesehatan, pemulihan ekonomi, jaring pengaman sosial, dan dukungan industri. Seiring berjalannya waktu dan melihat perkembangan wabah COVID-19 yang ternyata berdampak sangat serius bagi ekonomi nasional, pemerintah sudah tiga kali melakukan revisi belanja APBN seperti diuraikan pada Tabel 7.1.

**Tabel 7.1.** Perubahan kebijakan stimulus keuangan APBN 2020

	Revisi Pertama (Maret 2020): Rp450,1 triliun	Revisi Kedua (Mei, 2020): Rp641,17 triliun	Revisi Ketiga (Juni, 2020): Rp677,2 triliun
UMKM	-	Rp127,74 T untuk subsidi pinjaman dan restrukturisasi pinjaman bank.	Rp123,46 T untuk subsidi pinjaman dan restrukturisasi utang bank.
BUMN	-	Rp135,34 T untuk menalangi 12 BUMN, terutama dalam bentuk kompensasi tunai dan investasi modal kerja. Belakangan diumumkan bahwa kompensasi tunai bukan bagian dari anggaran COVID-19.	-
Pembiayaan perusahaan	-	-	Rp44,57 T suntikan modal dan investasi modal kerja bagi BUMN dan restrukturisasi bisnis padat-karya.
Tambahan anggaran bagi Kementerian dan Pemda	-	Rp80,2 T untuk belanja tambahan di sektor pariwisata, perumahan dan dukungan pelayanan Pemda.	Rp97,11 T belanja tambahan di sektor pariwisata, program padat-karya, perumahan, dan cadangan bagi stimulus berikutnya.

---

Namun bagi sebagian pengamat internasional jumlah tersebut belum memadai. Akhlah, A.W., “Indonesia Budget Swells, But It’s Not Enough. Observers Say”, *The Jakarta Post*, 8 June 2020.

**Tabel 7.1.** Perubahan kebijakan stimulus keuangan APBN 2020 (lanjutan)

	Revisi Pertama (Maret 2020): Rp450,1 triliun	Revisi Kedua (Mei, 2020): Rp641,17 triliun	Revisi Ketiga (Juni, 2020): Rp677,2 triliun
Subsidi 30 persen biodiesel	-	Rp2,78 tambahan subsidi bagi program 30 persen biodiesel.	-
Jaring pengaman sosial	Rp110 T untuk program keluarga harapan, kartu pra-kerja, dan sembako.	Rp172,1 T untuk program keluarga harapan, kartu prakerja, dan bantuan sosial di Jabodetabek.	Rp203,9 T bagi program keluarga harapan, kartu pra-kerja, dan bantuan sosial di Jabodetabek.
Program pemulihan ekonomi	Rp150 T sebagai cadangan pemulihan ekonomi, tetapi rinciannya tidak diumumkan.	-	-
Insentif pajak	Rp70,1 T untuk insentif pajak, termasuk pemotongan PPh perusahaan dan pembebasan pajak sementara bagi industri pengolahan. Termasuk pembebasan pajak bagi pinjaman kecil.	Rp123,01 T insentif pajak bagi 19 sektor ekonomi, termasuk pengolahan dan pariwisata. Ini meliputi pemotongan pajak perusahaan dan pengecualian PPh bagi pekerja.	Rp120,6 T insentif pajak bagi 19 sektor ekonomi. Termasuk di antaranya adalah pemotongan pajak perusahaan dan pengecualian PPh bagi pekerja.

Sumber: Kementerian Keuangan, 2020; Jakarta Post, 5 Juni 2020.

Kondisi darurat kesehatan dan ekonomi yang belum pernah terjadi sebelumnya (*unprecedented*) memaksa pemerintah untuk melakukan banyak perubahan pada kerangka kebijakan ekonomi makro. Perppu No.1 tahun 2020 yang kemudian dikuatkan menjadi UU No.2 tahun 2020 antara lain dimaksudkan untuk mengubah plafon defisit anggaran pemerintah dari ketentuan selama ini yang maksimal 3 persen diubah menjadi hingga 6,4 persen pada APBN perubahan di bulan Juni 2020. Relaksasi kebijakan defisit anggaran ini diperkirakan akan tetap berada di kisaran rerata sebesar 4,5 persen hingga tahun 2023 (Anonim, 2020). Situasi krisis yang dihadapi

memang menempatkan otoritas keuangan dalam situasi yang dilematis. Dari sisi pendapatan, diperkirakan bahwa akan terjadi penurunan hingga sebesar 10 persen karena perolehan dari pajak yang berkurang serta anjloknya harga minyak. Sebaliknya, di sisi belanja, kebutuhan untuk menolong ekonomi agar tidak terjerumus ke dalam resesi mengharuskan pemerintah untuk membuat komitmen subsidi dan pengeluaran yang relatif besar. Kementerian Keuangan telah mengisyaratkan bahwa pemerintah akan membelanjakan sekitar 25% APBN (atau sekitar Rp2.540,4 triliun) pada tahun 2020 guna mitigasi dampak wabah COVID-19.

Selanjutnya, untuk melengkapi gambaran tentang kebijakan anggaran oleh pemerintah, perlu dikaji perubahan struktur anggaran di dalam APBD baik untuk tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. Secara umum, setelah sistem Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dilakukan secara langsung sejak tahun 2005, konstelasi politik di daerah menentukan profil dasar anggaran yang berlaku pada masa jabatan seorang gubernur, bupati, atau walikota. Namun asumsi bahwa prioritas anggaran semata-mata dikendalikan oleh siklus politik di sebuah daerah ternyata tidak senantiasa berlaku. Asumsi yang dalam literatur politik anggaran disebut *Political Budget Cycles* (PBC), bahwa naik-turunnya belanja di pos strategis tergantung kepada siklus Pilkada, ternyata tidak selalu terjadi di Indonesia setidaknya untuk masa jabatan Kepala Daerah yang pertama (Sjahrir, B.S., Kis-Katos, K., and Schulze, G.G., 2013). Ini berlaku karena karakter sistem politik lokal di Indonesia yang ternyata menunjukkan bahwa parpol pendukung calon kepala daerah terpilih jarang yang juga sekaligus menguasai komposisi DPRD. Akibatnya, Kepala Daerah pun tidak selalu bisa mendiktekan prioritas anggaran buat kepentingannya pada masa-masa Pilkada, meskipun secara terselubung masih bisa menggunakan satuan anggaran tertentu buat tujuan politiknya. Oleh sebab itu, profil APBD untuk tingkat provinsi maupun kabupaten/kota di masa wabah COVID-19 dipengaruhi oleh banyak faktor kontekstual, termasuk di antaranya yang penting adalah persepsi para pemangku kepentingan di daerah mengenai belanja yang dibutuhkan untuk mengurangi dampak negatif dari segi kesehatan masyarakat maupun ekonomi secara keseluruhan.

Pola perubahan APBD setelah terjadinya wabah COVID-19 di seluruh Indonesia mungkin belum begitu lengkap karena informasi yang diperoleh dari *website*, statistika keuangan daerah maupun dari sumber-sumber sekunder lainnya masih terbatas (Lihat misalnya Van Berkel, J.,

2020).<sup>15</sup> Perubahan struktur belanja dari APBD tampaknya juga sangat tergantung kepada komitmen para Gubernur, Bupati atau Walikota serta tingkat keseriusan wabah yang terjadi di masing-masing daerah. Akan tetapi dapat dijelaskan melalui kasus di beberapa daerah bahwa sebagian besar struktur APBD masih belum mengalami perubahan radikal atau peningkatan belanja yang cukup signifikan. Bahkan meskipun sektor pembangunan yang paling terpengaruh oleh wabah COVID-19 di sebuah daerah dapat diidentifikasi dengan jelas, otoritas anggaran tidak segera melakukan perubahan atas APBD yang sedang berjalan. Prediksi secara internasional, misalnya, menunjukkan bahwa dengan banyaknya *lockdown* dan larangan kegiatan yang mengakibatkan kerumunan dan penularan virus, maka sektor pariwisata adalah yang paling terpuruk selama pandemi (Gossling, S., Scott, D., & Hall, M., 2020). Namun di Kota Jogja dan Kabupaten Sleman yang jelas-jelas tergantung pada sektor pariwisata, data dan informasi mengenai pengaruh menurunnya pendapatan dari sektor pariwisata tidak tampak jelas dalam perubahan APBD. Informasi yang diperoleh publik tentang antisipasi kebijakan fiskal di daerah hanya sebatas pada pernyataan subjektif di media dan kurang terdapat kejelasan mengenai apa yang akan dilakukan Pemerintah Daerah untuk mengalihkan para pekerja di sektor pariwisata supaya tidak terjadi penurunan pendapatan riil yang lebih parah.<sup>16</sup>

Dalam banyak contoh kasus yang lain, penurunan tingkat penerimaan daerah disikapi oleh otoritas anggaran dengan mengurangi belanja dengan prosentase sama untuk setiap OPD dan bukan berdasarkan prioritas lembaga yang strategis bagi penanganan dampak wabah COVID-19. Tabel 2 menunjukkan perubahan rencana belanja di dalam APBD di provinsi Sumatera Barat yang ternyata dilakukan dengan pemotongan belanja Organisasi Perangkat Daerah (OPD) secara sama dan merata (*across the board*) sehingga belanja dikurangi menjadi hanya sebesar 55 persen dari rancangan awal APBD. Pola perubahan ini menunjukkan betapa masih lemahnya *sense of crisis* dari otoritas anggaran di daerah dan sekaligus tidak adanya upaya untuk melakukan perubahan anggaran yang bisa mengatasi dampak wabah bagi masyarakat. Jika pemotongan anggaran tersebut berlaku

---

15 Ini berbeda dengan respons fiskal tingkat lokal di banyak negara maju. Selain karena informasi mengenai perubahan fiskal itu relatif mudah diperoleh, tuntutan dari konstituen mengenai langkah yang diambil oleh pemerintah di tingkat lokal di negara maju yang demokratis biasanya juga lebih kuat. Lihat misalnya Van Berkel, J. "COVID-19 Bashes Minnesota", *TCA Regional News*, 07 April 2020.

16 Lihat misalnya "Okupansi Hotel Yogyakarta Turun 20 Persen Karena Corona", *CNN Indonesia*, 18 Maret 2020; "Pariwisata Sleman Rugi Puluhan Milyar", *Tribun*, 14 April 2020.



sama bagi setiap OPD, dinas-dinas yang sangat ditunggu peranannya oleh masyarakat seperti Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Tanaman Pangan, serta Dinas Tenaga Kerja yang semestinya mendapatkan tambahan alokasi belanja, ternyata justru dikurangi anggarannya akibat sistem pemotongan anggaran yang dilakukan oleh Pemda. Jika pola realokasi atau *refocusing* belanja daerah ini yang banyak terjadi, dapat segera disimpulkan bahwa perubahan itu belum benar-benar sesuai dengan misi untuk menangkal dampak negatif wabah COVID-19 baik bagi kesehatan masyarakat maupun bagi kegiatan ekonominya.

**Tabel 7.2.** Realokasi APBD 2020 di Provinsi Sumatera Barat

NO	OPD	APBD 2020 Awal	Pemotongan II (55%)
1	Dinas Pendidikan	821.541.062.837	448.147.443.454
2	Dinas Kesehatan	163.902.390.266	87.998.081.398
3	Dinas PU dan Penataan Ruang	422.247.358.796	250.055.357.763
4	Dinas PSDA	131.885.224.747	70.772.950.782
5	Dinas Perumahan Rakyat, Perkim	7.978.464.900	4.085.801.322
6	Sat pol PP	5.345.399.400	2.843.719.670
7	Kesbang Pol	6.179.179.782	3.272.048.836
8	BPBD	13.541.366.090	7.667.751.350
9	Dinas Sosial	90.141.688.392	47.802.643.890
10	Dinas Nakertrans	11.719.482.436	5.807.715.340
11	Dinas Pem. Perempuan & Anak	4.193.360.391	2.196.312.286
12	Dinas Pangan	19.914.608.902	10.382.304.846
13	Dinas Lingkungan Hidup	11.553.464.600	6.010.449.280
14	Dinas Pengendalian Penduduk, KB	5.177.324.000	2.501.588.155
15	Dinas PMD	23.478.846.642	12.701.832.188
16	Dinas Perhubungan	16.539.551.600	8.937.212.438
17	Dinas Kominfo	11.720.849.700	6.116.493.790
18	Dinas Koperasi dan UKM	17.216.949.180	8.480.842.744
19	Dinas PMD dan PTSP	7.906.331.291	4.107.150.944
20	Dinas Pemuda dan Olah raga	12.072.053.136	6.448.470.235
21	Dinas Kebudayaan	35.999.977.395	18.508.568.592
22	Dinas Kearsipan dan Perpustakaan	5.642.565.300	3.079.761.135
23	Dinas Kelautan dan Perikanan	42.976.607.762	21.592.305.274
24	Dinas Pariwisata	32.559.140.354	17.079.716.612
25	Dinas Tanaman Pangan	77.606.062.972	42.661.334.635
26	Dinas Peternakan	57.695.140.450	30.500.468.158
27	Dinas Kehutanan	30.684.822.500	16.548.287.525
28	Dinas ESDM	8.544.616.263	4.614.288.945

**Tabel 7.2.** Realokasi APBD 2020 di Provinsi Sumatera Barat (lanjutan)

NO	OPD	APBD 2020 Awal	Pemotongan II (55%)
29	Dinas Perindag	14.860.999.154	6.213.247.010
30	Inspektorat	17.062.709.400	8.825.730.650
31	Bappeda	18.642.198.900	9.585.315.036
32	Badan Keuangan Daerah	42.689.075.848	21.546.914.215
33	BKD	10.707.412.400	5.804.737.455
34	BPSDM	13.531.243.500	6.553.581.925
35	Balitbang	5.501.415.472	2.463.728.395
36	Badan Pengubung	7.179.575.600	3.770.575.754
37	Sekretariat Daerah	122.653.904.996	57.499.286.605
38	Set. DPRD	113.827.984.637	57.579.694.367

Sumber: Surat Gubernur Provinsi Sumatera Barat, No.:903/433/Angg/B.Keuda-20.

Realokasi anggaran yang cukup serius di dalam struktur APBD tampaknya baru berjalan setelah keluarnya instruksi dari Pemerintah Pusat. Otoritas anggaran di daerah mulai melihat pentingnya realokasi belanja APBD setelah keluarnya Surat Kesepakatan Bersama antara Menkeu dan Mendagri, dengan nomor: No.117/KMK.07/2020 dan No.119/2813/SJ. Kewajiban itu juga dirasakan lebih mengikat karena pihak Kementerian Keuangan mengatakan secara eksplisit bahwa Pemda wajib melakukan realokasi anggaran ke sektor-sektor yang strategis untuk penanganan COVID-19 dengan ancaman sanksi yang tegas, yaitu penundaan DAU/DBH bagi daerah yang tidak melakukan realokasi. Gambaran tentang realokasi APBD tersebut itu untuk tingkat kabupaten/kota tampak dalam kasus di kota Pariaman seperti pada Tabel 7.3.

**Tabel 7.3.** Realokasi APBD Untuk Penanggulangan COVID-19 di Kota Pariaman

No.	Uraian	Belanja Pegawai	Bel. Barang & Jasa	Belanja Modal	Belanja Lainnya	Total
1.	Bidang kesehatan	12.475.000	5.089.377.620	15.111.147.000	15.848.021.881	36.061.021.510
2.	Jaring pengaman sosial	-	-	-	37.3838.386.874	37.383.386.874
3.	Penanganan dampak ekonomi	2.400.000	1.082.275.000	-	5.094.494.000	6.179.169.000
	Total	14.875.000	6.171.652.620	15.111.147.000	58.325.902.755	79.623.577.375

Sumber: DPKAD Kota Pariaman, 2020.

Terlihat di sini bahwa peningkatan belanja yang cukup signifikan pada masa wabah COVID-19 adalah untuk belanja bidang kesehatan dan penyediaan jaring pengaman sosial. Namun kategori yang digunakan untuk mengalokasikan tambahan belanja adalah Belanja Lainnya, dan bukan Belanja Bantuan Sosial. Barangkali ini disebabkan karena dalam satu dasawarsa terakhir pihak Kementerian Dalam Negeri tidak merekomendasikan jenis belanja Bantuan Sosial (Bansos) karena berbagai kasus korupsi dan penyalahgunaan anggaran terjadi melalui proyek-proyek di bawah kategori belanja Bansos.

Yang perlu juga mendapat perhatian adalah bahwa alokasi dan sistem pencairan anggaran secara teknis seringkali begitu lambat karena pada saat darurat seperti adanya bencana COVID-19 pun Pemda masih sering menggunakan prosedur baku dalam situasi normal. Kendatipun presiden sudah berulang kali menekankan pentingnya sistem pencairan dana kedaruratan yang efisien dan langsung tertuju kepada kelompok sasaran, praktik pencairan anggaran untuk COVID-19 masih sering terkendala birokrasi yang rumit. Sebagai contoh, di kota Pekanbaru, Provinsi Riau, Pemkot telah mengantisipasi adanya penurunan pendapatan dalam APBD tahun 2020 dari proyeksi sebesar Rp2,6 triliun menjadi hanya sekitar Rp2,1 triliun. Secara lebih rinci penurunan itu sangat mudah dipahami karena transfer dari Pemerintah Pusat dalam bentuk DAU turun dari Rp71 miliar menjadi hanya Rp40 miliar, sementara target PAD juga menurun dari Rp826 miliar menjadi Rp530 miliar. Untuk itu, terdapat kesepakatan di antara unsur eksekutif dan legislatif agar direncanakan penambahan alokasi belanja bagi penanganan COVID-19 dengan jumlah sebesar Rp115 miliar. Namun ketika otoritas anggaran terkait di bidang kesehatan dan jaminan sosial bermaksud mengajukan pencairan dana tahap pertama pada bulan Juni sebesar Rp45,08 miliar, ternyata jumlah yang benar-benar dapat dicairkan untuk berbagai program hanya sebesar Rp4,2 miliar.<sup>17</sup> Warga yang hanya bisa mengikuti langkah-langkah yang ditempuh oleh otoritas fiskal di kota Pekanbaru melalui media massa selanjutnya hanya bisa berspekulasi tentang akurasi data, konflik kepentingan di dalam proses pencairan dana, serta kemungkinan terjadinya kebocoran dana bantuan kesehatan di tengah wabah yang sudah hampir menghentikan jalannya roda perekonomian di kota ini.

---

17 “Realokasi APBD Kota Pekanbaru”, *Antara*, 28 Maret 2020; “Pertanyakan Anggaran COVID-19 Rp115 Miliar”, *Riau Pos*, 11 Mei 2020; “Penurunan PAD di Pekanbaru”, *Riau Pos*, 14 Juli 2020.

## **Implementasi: Konflik Kepentingan, Prioritas dan Penyerapan Anggaran**

Dengan adanya peraturan untuk melaksanakan kebijakan belanja berdasarkan Perpres No.54/2020, misalnya, terdapat peningkatan belanja pemerintah untuk sektor-sektor strategis secara nasional, yaitu: penanganan kesehatan (Rp87,55 T), perlindungan sosial (Rp203,9 T), insentif pokok (Rp120,6 T), stimulus UMKM (Rp123,4 T), pembiayaan korporasi (Rp44,57 T), dan anggaran sektoral untuk Kementerian, Lembaga dan Daerah (Rp106,11 T). Meskipun setiap perumus kebijakan paham betul bahwa efektivitas dari alokasi belanja tambahan tersebut akan sangat penting bagi penyelamatan nyawa pasien yang tertular COVID-19 dan juga penting untuk mencegah kebangkrutan ekonomi bagi warga yang kehilangan pekerjaan, namun kompleksitas dalam pelaksanaannya masih sering dihadapi. Situasinya juga bertambah buruk karena para pelaksana anggaran juga harus menghadapi risiko tertular virus COVID-19, terutama di wilayah-wilayah yang angka penularannya masih cukup tinggi.

Para pakar epidemiologi kebanyakan sepakat bahwa penularan virus corona yang begitu cepat terjadi karena percikan air liur atau napas dari penderita ketika bernapas, batuk atau bersin. Itulah sebabnya penularan COVID-19 bisa terjadi cepat sekali melalui kontak langsung dengan penderita. Maka untuk mengatasi penularan, rekomendasi ilmiah yang juga diikuti oleh pemerintah Indonesia adalah peningkatan belanja perangkat kesehatan yang berupa masker untuk semua warga, APD (Alat Pelindung Diri) bagi tenaga kesehatan, dan produksi desinfektan secara masif (Kalyaev *et al.*, 2020). Melalui APBN, cukai alkohol diturunkan, izin bagi produksi, dan impor alat kesehatan dipermudah, disertai berbagai kemudahan untuk memproduksi masker dan sarana kesehatan lainnya. Rekomendasi baku yang lain adalah mengurangi kontak fisik dan sedapat mungkin bekerja dari rumah. Anjuran dan kebijakan untuk melakukan Adaptasi Kebiasaan Baru (AKB) ini jelas mengakibatkan terputusnya proses produksi dan konsumsi komoditas tertentu, mengakibatkan begitu banyak orang kehilangan pekerjaan, dan menurunkan kegiatan ekonomi dalam skala yang sangat besar. Untuk mengurangi dampak negatif akibat kegiatan ekonomi yang merosot tajam, kebijakan stimulus yang paling mendasar adalah menyediakan subsidi berubah dana tunai kepada warga miskin dan kehilangan pekerjaan (Nicoll *et al.*, 2020). Formula kebijakan itulah yang juga dialokasikan dari APBN dan APBD yang secara umum dialokasikan

melalui mata-anggaran Bansos (Bantuan Sosial) dan dalam implementasinya diberikan berupa Bantuan Langsung Tunai (BLT). Dalam perubahan pertama APBN 2020, ditetapkan bahwa dari tambahan belanja sebesar Rp450,1 triliun, terdapat alokasi sebesar Rp110 triliun yang diperuntukkan bagi jaring pengaman sosial yang meliputi program keluarga harapan, pemberian kartu Prakerja, dan penyediaan sembako bagi orang miskin.

Yang menjadi sumber kelemahan di dalam pelaksanaan program pemberian subsidi dari anggaran pemerintah bukan sekadar koordinasi di antara kementerian dan lembaga di tingkat pusat serta sistem pelayanan birokrasi berjenjang di tingkat provinsi, kota/kabupaten, hingga tingkat kelurahan/desa, tetapi juga konflik kepentingan di antara para pejabat perumus kebijakan maupun pelaksana. Dalam alokasi Bantuan Sosial yang direncanakan untuk 4,7 juta KPM, misalnya, terjadi kesalahpahaman di antara Kemenkeu, Kemenko PMK, dan Gubernur DKI Jakarta. Dalam kesepakatan awal terdapat skema pembiayaan sebesar Rp1,1 triliun dari APBD Provinsi DKI Jakarta dan Rp3,6 triliun dari Pemerintah Pusat. Namun media juga merekam bahwa Menteri PMK Muhadjir Effendy, Menteri Keuangan Sri Mulyani sempat bersitegang dengan Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan karena pihak Pemerintah Provinsi meminta keseluruhan biaya program ini ditanggung oleh Pemerintah Pusat. Belakangan, juga terdapat pernyataan dari Gubernur DKI Jakarta bahwa terdapat dana Bantuan Sosial dari Pemerintah Provinsi sebesar Rp5,03 triliun yang sudah siap dialokasikan.<sup>18</sup> Akibat dari simpang-siur alokasi dana bansos, yang terjadi adalah duplikasi program di mana seorang warga yang tidak miskin bisa menerima dua sumber dana sekaligus, atau sebaliknya salah sasaran karena warga miskin tidak menerima bantuan sama sekali.

Di antara lembaga-lembaga yang secara khusus dimaksudkan untuk membantu kinerja pemerintah, pada masa pandemi COVID-19 ternyata juga terdapat konflik kepentingan yang sangat mengganggu efektivitas bantuan kepada warga yang kehilangan pekerjaan. Dua dari tujuh orang staff khusus berusia muda yang ditunjuk oleh Presiden terpaksa mundur dari posisinya karena publik mengetahui adanya konflik kepentingan dari program yang mereka tawarkan. Adamas Devara terindikasi memanfaatkan posisinya sebagai staff khusus agar *startup* Ruang Guru yang dipimpinnya dijadikan mitra dalam pelatihan Prakerja di pedesaan. Andi Taufan GP terindikasi

---

18 “Tiga Menteri Serang Anies Soal Bansos di Jakarta”, *Tribun*, 7 Mei 2020; “Tumpang Tindih Dana Bansos”, *Tempo*, 9 Mei 2020.

membuat katebelece ke Camat supaya mendukung PT Amarthia Fintek, perusahaan yang didirikannya, ke dalam program bantuan keuangan bagi korban wabah COVID-19.<sup>19</sup> Meskipun serapan anggaran dapat dialokasikan dengan lancar, namun jika di dalam alokasi dana bantuan itu sendiri terdapat konflik kepentingan, kemungkinan besar manfaat bagi resipien akan kurang optimal.

Kurangnya koordinasi di dalam program penanggulangan dampak ekonomi akibat wabah terjadi di berbagai daerah. Sebagai contoh, program Keluarga Harapan dengan total Rp37,4 triliun bagi 10 juta keluarga dan pembagian sembako senilai Rp43,6 triliun bagi 20 juta keluarga, dalam implementasinya di lapangan banyak yang salah sasaran. Laporan investigasi di lapangan menyebutkan bahwa di Pekanbaru banyak warga protes karena bantuan yang mereka terima dipangkas untuk alasan yang kurang jelas, di Bogor ada warga yang tinggal di perumahan elit ternyata masuk di dalam daftar penerima bantuan tunai, dan di Bolmong (Bolaang-Mongondow, Sulawesi Utara) terdapat seorang Bupati yang terang-terangan menolak BLT bagi daerahnya karena rumitnya prosedur alokasi bantuan kepada warga.<sup>20</sup> Berbagai persoalan di tingkat implementasi yang mengakibatkan rendahnya kemanfaatan anggaran bagi rakyat berujung pada salah satu persoalan mendasar dari sistem alokasi anggaran selama ini, yaitu akuntabilitas keuangan publik.

## **Pelibatan *Civil Society* dalam Akuntabilitas Keuangan**

Krisis kesehatan yang selanjutnya berlanjut menjadi krisis ekonomi ini sekaligus mengungkap kembali betapa lemahnya manajemen keuangan di sektor publik. Jika disikapi secara arif dengan mengutamakan landasan kebijakan yang berdasarkan ilmu-pengetahuan dan bukti (*evidence*), wabah ini akan menjadi pembelajaran kebijakan (*policy learning*) yang penting untuk melakukan reformasi di banyak aspek kebijakan pemerintah (Anonim, 2020). Dari segi keuangan negara, wabah ini bisa menjadi momentum penting bagi perbaikan manajemen keuangan dan tata-kelola anggaran publik sehingga manfaat subsidi pemerintah betul-betul bisa dirasakan oleh warga yang sangat membutuhkannya.

---

19 “Rontok Setelah Katebelece”, *Tempo*, 25 April 2020.

20 “Kisruh Bantuan COVID-19”, *Tempo*, 4 Mei 2020.

Perbaiki sistem manajemen keuangan yang sifatnya teknis-operasional, misalnya untuk menghindari tumpang-tindih program antar-K/L, Pemda dan Desa, mengukur efektivitas dan efisiensi program-program penanggulangan COVID-19, memperbaiki akun klasifikasi program yang memudahkan konsolidasi anggaran belanja, serta monitoring pelaksanaan program secara prosedural relatif cukup mudah dan bisa dilakukan dengan peningkatan profesionalisme berkesinambungan. Kebutuhan mengenai koordinasi fiskal antara otoritas anggaran di tingkat pusat, provinsi, dan lokal di masa wabah tampaknya masih merupakan masalah serius dalam sistem manajemen fiskal di banyak negara berkembang (Renavikar, 2020), tidak terkecuali di Indonesia. Namun yang menjadi masalah mendasar adalah bagaimana meningkatkan rasa tanggung jawab di antara para perumus dan pelaksana di lapangan bahwa yang mereka laksanakan benar-benar menentukan nasib dan kehidupan rumah-tangga dari banyak orang yang terdampak oleh wabah. Dengan kata lain, akuntabilitas keuangan adalah masalah krusial karena esensi dari reformasi anggaran di Indonesia sebenarnya terletak pada persoalan ini.

Untuk kasus alokasi anggaran di Indonesia pada masa pandemi COVID-19, akuntabilitas tetap problematis karena konstruksi legal terkait anggaran stimulus juga menghadapi dilema pelik. Pada pasal 27 UU No. 2/2020, misalnya, terdapat klausul yang menyatakan bahwa semua biaya yang dikeluarkan pada masa krisis “bukan merupakan kerugian negara”. Di satu sisi, pasal ini tampaknya diharapkan untuk melindungi para pelaksana anggaran agar tidak ragu-ragu dalam mengalokasikan anggaran dan subsidi dapat dialokasikan secara efisien dan cepat. Tetapi di sisi lain ini membuka potensi penyalahgunaan yang serius. Jika semua alokasi anggaran untuk penanganan wabah tidak merupakan kerugian negara, dan tidak mungkin dikenakan delik korupsi, bisa dibayangkan bahwa ada banyak persoalan akuntabilitas anggaran di setiap bentuk program subsidi pada masa pandemi ini.

Sementara itu, juga masih terdapat dilema dalam pengadaan alat-alat kesehatan (APD, perangkat *rapid test*, pengadaan ventilator, dsb.) pada masa pandemi COVID-19 yang harus melampaui prosedur lelang yang cukup rumit. Kenyataan yang disampaikan oleh Presiden bahwa hingga tiga bulan alokasi subsidi alat kesehatan ternyata serapan anggaran masih sebesar 1,53 persen dari Kementerian Kesehatan, menunjukkan bahwa selain terdapat masalah komitmen dan *sense of crisis* di antara pelaksana di birokrasi, di



antara para PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) tampaknya masih terdapat ketakutan berlebihan oleh adanya delik korupsi.<sup>21</sup>

Keberhasilan pemerintah untuk menangani krisis kesehatan akibat wabah COVID-19 yang sudah mengarah kepada krisis ekonomi sangat ditentukan oleh kemampuan otoritas anggaran untuk memanfaatkan APBN dan APBD sebagai instrumen kebijakan *counter-cyclical*. Ketika kondisi ekonomi sedang meluncur jatuh ke arah resesi berkepanjangan, anggaran belanja harus difokuskan bukan hanya untuk mengatasi masalah kesehatan dan menyelamatkan nyawa, tetapi sekaligus juga untuk mengatasi pasokan barang yang tersendat oleh kebijakan PSBB, membantu warga miskin dengan bantuan kebutuhan dasar, membantu jutaan orang yang kehilangan pekerjaan, serta menghidupkan kembali sektor-sektor ekonomi yang terpuruk. Wabah COVID-19 hendaknya menyadarkan kepada para perumus kebijakan anggaran bahwa sistem alokasi, implementasi program dan pertanggungjawaban keuangan yang berlaku sekarang ini tidak mampu mengatasi berbagai macam persoalan dalam situasi krisis. Diperlukan sistem akuntabilitas yang bukan sekadar bertumpu pada prosedur akuntansi pemerintahan dan pemeriksaan dokumen formal, tetapi juga semangat mendorong pertanggungjawaban publik yang melibatkan masyarakat madani (*civil society*) agar tercipta sistem akuntabilitas keuangan yang sejalan dengan kaidah kemanfaatan bagi masyarakat.

## Penutup

Kendatipun sudah banyak bukti awal secara global bahwa wabah COVID-19 akan berakibat sangat buruk bagi kesehatan masyarakat, pendapatan rakyat, dan kondisi ekonomi secara nasional, respons kebijakan yang diambil oleh otoritas keuangan negara di Indonesia belum cukup memadai. Di tingkat nasional, pemerintah memang telah berusaha untuk mengalokasikan dana stimulus dari APBN dalam jumlah yang relatif besar dengan fokus pada tiga aspek, yaitu: belanja kesehatan, jaring pengaman sosial, dan insentif pada dunia industri. Namun masalah-masalah lama dalam sistem keuangan negara seperti koordinasi program antarsektor, konflik kepentingan di antara aktor dan lembaga pelaksana, serta efisiensi dan efektivitas pencairan dana masih saja merupakan kendala. Di tingkat daerah, sebagian besar perumus kebijakan masih belum menggunakan instrumen fiskal dalam APBD untuk

---

21 "Jokowi Marahi Terawan: Masak Anggaran Baru Keluar 1,53 Persen?", *Warta Ekonomi*, 29 Juni 2020.

menanggulangi dampak wabah dari segi kesehatan maupun ekonomi secara serius. Meskipun pemerintah pusat telah menggariskan kebijakan realokasi, mendorong pemerintah daerah untuk segera melakukan perubahan taktis, dan bahkan membebaskan sanksi bagi keterlambatan respons terhadap krisis, pola kebijakan anggaran yang diambil masih sangat tergantung oleh komitmen Gubernur, Bupati atau Walikota di masing-masing daerah.

Reformasi pengelolaan keuangan publik di Indonesia harus terarah pada tiga dimensi pokok dari sistem penganggaran yang modern, yaitu: penentuan prioritas belanja yang deliberatif dengan mengedepankan strategi kebijakan yang berlandaskan pada bukti (*evidence*), alokasi dana yang efisien dan efektif dengan menyesuaikan diri pada kebutuhan taktis di tingkat nasional maupun tingkat daerah, dan sistem akuntabilitas keuangan yang terbuka dengan melibatkan banyak pemangku kepentingan sehingga tidak terjebak pada akuntabilitas prosedural yang sifatnya formalistik. Dalam jangka pendek, reformasi yang harus dilakukan adalah dengan memastikan bahwa prioritas belanja APBN maupun APBD benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang terdampak wabah COVID-19 baik secara langsung maupun tidak langsung. Anggaran publik harus mampu menekan tingkat mortalitas, mengendalikan tingkat penularan virus, dan menjamin perawatan kesehatan masyarakat secara keseluruhan. Sementara itu, anggaran juga harus bisa menyediakan bantuan bagi masyarakat yang kehilangan pekerjaan, menurun pendapatannya, dan mampu memberikan insentif bagi bergeraknya ekonomi produktif akibat meluasnya wabah. Aspek-aspek inilah yang diharapkan akan dapat dikembangkan oleh para otoritas keuangan untuk menunjang keberhasilan “adaptasi kebiasaan baru”.

Dalam jangka panjang, reformasi keuangan publik harus bisa memperbaiki secara sistematis kelemahan dalam sistem alokasi dan akuntabilitas anggaran. Birokrasi pemerintahan di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota hendaknya terus-menerus diperbarui dengan menggunakan teknologi, sumber daya manusia dan sistem manajemen keuangan yang modern sehingga alokasi dana publik menjadi lebih tepat sasaran, efektif dan efisien. Kecuali itu, akuntabilitas anggaran publik mesti terus dibenahi sehingga tidak lagi terjebak dalam prosedur formal akuntansi pemerintahan yang kaku, tetapi lebih mementingkan akuntabilitas publik, pencegahan korupsi dan menunjang kemanfaatan sosial yang lebih luas. Pandemi COVID-19 semestinya merupakan peluang bagi seluruh jajaran aparat pemerintah untuk menciptakan sistem keuangan negara yang di masa mendatang lebih efisien, efektif, responsif dan sekaligus akuntabel.

## Daftar Pustaka

- Akhlas, A.W., “Indonesia Budget Swells, But It’s Not Enough. Observers Say”, *The Jakarta Post*, 8 June 2020.
- Anonim, “Problematika Kebijakan Crisis COVID-19 di Indonesia”, *Policy Brief Fisipol UGM*, 1 April 2020.
- Anonim, “Why Britain Needs a Bold Budget”, *The Economist*, 5 March 2020; “Be bold, Boris”, *The Economist*, Vol.434, 7 March, 2020, p.12; Anonim, “Economic Medicine: Anti-COVID-19 Measures Mask a Shift in Britain’s Budget Strategy”, *Britain*, 12 March, 2020.
- Anonim, *Emerging Markets Monitor*, Fitch Solutions, Vol.2, June 2020, p.10.
- Anonymous. (2020.) *Global Economic Prospect*, World Bank Group Flagship Report, Washington: IBRD-World Bank.
- Antara. 2020. “Realokasi APBD Kota Pekanbaru”, *Antara*, 28 Maret 2020;
- Asian News Monitor. 2020. “Bank Indonesia Policy Mix Economic Stimulus: Mitigating COVID-19 Impact”, *Asia News Monitor*, Bangkok, 13 April 2020.
- Boin, A., McConnell, A. and ‘t Hart, P. (2008.) *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CNN Indonesia, 2020. “Okupansi Hotel Yogyakarta Turun 20 Persen Karena Corona”, *CNN Indonesia*, 18 Maret 2020 <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200317195111-92-484340/okupansi-hotel-yogyakarta-turun-20-persen-karena-corona>
- Cnossen, S. and Sinn, H.W. (2003.) *Public Finance and Public Policy in the New Century*. Massachusetts: MIT Press.
- Cowper, A. “Budgeting for COVID-19: Changing the Narrative and Narrating the Change, *Biomedical Journal (BMJ)*, 13 March, 2020;
- Barroy, H., Wang, D., Pescetto, C., and Kutzin, J. (2000). “How to budget for COVID-19 response? A rapid scan of budgetary mechanisms in highly affected countries”. *Saudi Medical Journal*, 41 (4), 1 April 2020, p. 440.
- Gordis, Leon (2014). *Epidemiology*, Elsevier Saunders: Philadelphia.
- Gossling, S., Scott, D., & Hall, M. “Pandemics, Tourism and Global Change: A Rapid Assessment of COVID-19”, *Journal of Sustainable Tourism*, 27 April 2020.

- Heisbourg, F. (2020) "From Wuhan to the World: How the Pandemic Will Reshape Geopolitics", *Survival*, Vol.62 No.3, June-July 2020, pp.7-24.
- Hensley, Laura (2020). "Social distancing is out, physical distancing is in — here's how to do it", Global News, Corus Entertainment Inc.
- Hyman, D.N. (2010.) *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. 10th edn. Ohio: Cengage Learning.
- Kalyaev, V., Salimon, A.I., Korsunsky, A.M., & Denisov, A.A. "Fast Mass-Production of Medical Safety Shields under COVID-19 Quarantine: Optimizing the Use of University Fabrication Facilities and Volunteer Labor", *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Vol.17, 14 May 2020.
- Khan, A. and Hildreth, W.B. (2002.) *Budget Theory in the Public Sector*. Westport: Quorum Books.
- Mahendradhata, "Resiliensi Sistem Kesehatan Menghadapi COVID-19" dalam Mas'udi W. dan Winanti P. S (eds) (2020), *ibid.*, p.169.
- Mankiw, N.Gregory (2017). *Principles of Macroeconomics*, Cengage Learning: Boston.
- Mas'udi, W. & Winanti, P. S. (2020. ) *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Matsumoto, Y. (2007. ) *Financial Fragility and Instability in Indonesia*. London: Routledge.
- Nicoll, M., Natarajan, H., Palacios, R., *Securing Social Transfers in the Time of COVID-19*, Webinar Materials, World Bank Group, 19 May 2020. Tempo. 2020. "Tumpang Tindih Dana Bansos", *Tempo*, 9 Mei 2020. <https://bisnis.tempo.co/read/1340277/tumpang-tindih-data-bansos-sri-mulyani-lebih-baik-daripada>
- Redburn, F.S., Shea, R.J. and Buss, T.F. (2008). *Performance Management and Budgeting: How Government Can Learn from Experience*. New York: M.E. Sharpe.
- Renavikar, R. "Budgeting for COVID-19", *Financial Express*, New Delhi, 24 April 2020.
- Riau Pos. 2020. "Penurunan PAD di Pekanbaru", *Riau Pos*, 14 Juli 2020.
- Riau Pos. 2020. "Pertanyakan Anggaran COVID-19 Rp115 Miliar", *Riau Pos*, 11 Mei 2020; <https://riaupos.jawapos.com/pekanbaru/11/05/2020/231289/pertanyakan-anggaran-covid19-rp115-miliar.html>

- Rikang, Raymundus, 2020 “Rontok Setelah Katebelece”, *Tempo*, 25 April 2020. <https://majalah.tempo.co/read/nasional/160295/proyek-para-anggota-staf-khusus-presiden-di-kementerian>
- Savirani dan Prasongko, “Kekuasaan, Ilmu Pengetahuan, dan Tatakelola Penanggulangan Pandemi COVID-19”, dalam Mas’udi W.dan Winanti, P. S. (eds)(2020), *op.cit*, p. 263.
- Shah, A. (2007.) *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank Institute.
- Shim, J.K. and Siegel, J.G. (2005.) *Budgeting Basics and Beyond*. 2nd edn. New Jersey: John Wiley and Sons.
- Sjahrir, B.S., Kis-Katos, K., and Schulze, G.G. (2013). “Political Budget Cycles in Indonesia at the District Level”, *Economic Letters*, No.120, p.342-345.
- Stecher, B.M. *et al.* (2010) *Toward a Culture of Consequences Performance-Based Accountability Systems for Public Services*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Tempo. 2020. “Kisruh Bantuan COVID-19”, *Tempo*, 4 Mei 2020. <https://kolom.tempo.co/read/1338378/kisruh-bantuan-covid-19>
- Thurmaier, K.M. and Willoughby, K.G. (2001.) *Policy and Politics in State Budgeting*. New York: M.E. Sharpe.
- Torbert, S. (2020). “A Call to Action on Open Budgets during the COVID-19 Response”, *Open Budget Initiative*, International Budget Partnership (IBP), May 07, 2020.
- Tribun Jogja. 2020. “Pariwisata Sleman Rugi Puluhan Milyar”, *Tribun*, 14 April 2020. <https://jogja.tribunnews.com/2020/04/14/sektor-pariwisata-sleman-rugi-puluhan-miliar-akibat-covid-19>
- Tribun News. 2020. “Pariwisata Sleman Rugi Puluhan Milyar”, *Tribun*, 14 April 2020.
- Tribun News. 2020. “Tiga Menteri Serang Anies Soal Bansos di Jakarta”, *Tribun*, 7 Mei 2020; <https://www.tribunnews.com/nasional/2020/05/07/3-menteri-jokowi-serang-anies-soal-bansos-di-jakarta-menko-pmk-bahkan-mengaku-sempat-bersitegang?page=2>
- Van Berkel, J. “COVID-19 Bashes Minnesota”, *TCA Regional News*, 07 April 2020.
- Warta Ekonomi. 2020. “Jokowi Marahi Terawan: Masak Anggaran Baru Keluar 1,53 Persen?”, *Warta Ekonomi*, 29 Juni 2020. <https://www.>

wartaekonomi.co.id/read292183/jokowi-marahi-terawan-masak-anggaran-baru-keluar-153-persen

World Health Organization (WHO), *COVID-19 Situation Report No.88*.  
[https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200417-sitrep-88-covid-191b6cccd94f8b4f219377bff55719a6ed.pdf?sfvrsn=ebe78315\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200417-sitrep-88-covid-191b6cccd94f8b4f219377bff55719a6ed.pdf?sfvrsn=ebe78315_6)

## Bab 8

# Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2020: Aplikasi Prinsip *Fairness* di Era Pandemi

*Kuskridho Ambardi*

Perppu Nomor 2/2020 yang disahkan DPR pada bulan Mei lalu secara resmi menunda penyelenggaraan pilkada serentak. Semula dijadwalkan bulan September, rencana pilkada serentak itu kemudian diundur tiga bulan ke Desember 2020. Jadwal baru tersebut adalah sebuah jadwal administratif yang lebih bertumpu pada harapan, bukan jadwal yang menandai penyelesaian medis penanganan wabah COVID-19. Perppu itu sendiri masih membuka kemungkinan adanya penundaan lagi jika wabah COVID-19 tetap merajalela. Namun banyak ahli dan lembaga kesehatan—termasuk WHO—memberikan perkiraan bahwa wabah itu tidak akan menghilang sehingga mereka secara luas mengampanyekan *a new normal life* – sebuah kehidupan normal baru berdampingan dengan COVID-19.

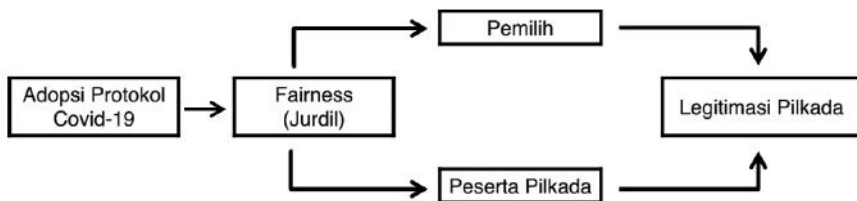
Pengadopsian protokol COVID-19 memang tak terelakkan. Problemnya adalah sejauh manakah pengadopsian protokol COVID-19 tersebut tetap menghasilkan pemilu atau pilkada yang berintegritas yang memenuhi prinsip *fairness* atau jujur—jujur dan adil. Bab pendek ini menelusuri lebih dahulu konsep *fairness* atau jujur (jujur dan adil), dan selanjutnya menghitung efek adopsi protokol kesehatan COVID-19 terhadap implementasi prinsip *fairness* di lapangan. Interaksi antara keduanya akan memberikan kita gambaran peta persoalan yang akan dihadapi dan harus diselesaikan oleh penyelenggara pemilu, yang penanganan terhadap persoalan tersebut nantinya akan memengaruhi legitimasi pilkada itu sendiri. Bab ini lebih lanjut akan memberikan asesmen yang membedakan dua adaptasi perubahan yang dibawa protokol COVID-19, yakni yang bersifat sementara dan yang permanen.

## Framework: Protokol COVID-19 dan Legitimasi Pilkada

Kita perlu mengandaikan sebuah situasi baru dalam penyelenggaraan pilkada kelak: bahwa wabah COVID-19 tidak akan tuntas meskipun mungkin bisa mereda dan relatif terkelola. Dalam situasi seperti itu, problem pokok yang harus diselesaikan adalah bagaimana penyelenggaraan pemilu atau pilkada serentak dapat memenuhi dua tujuan kembar: kegiatan pemilu tidak memperparah penyebaran wabah COVID-19 dan di saat yang sama kegiatan yang melibatkan warganegara secara massal itu tetap memenuhi standar integritas kepilwaan. Ini kemungkinan optimal terbaik yang paling kita harapkan.

Dalam kenyataannya kelak, tiga kemungkinan situasi sub-optimal bisa saja terjadi. Situasi pertama ketika tercapai salah satu tujuan saja, tujuan kesehatan teraih dan integritas kepilwaan terkompromikan; atau situasi kedua yang berkebalikan, tujuan kesehatan terlepas ketika prinsip *fairness* diutamakan. Dan terakhir, situasi ketika kemungkinan paling buruk terjadi, yakni ketika kedua tujuan tersebut sama-sama lepas dari tangan penyelenggara pemilu. Jika salah satu dari tiga kemungkinan sub-optimal ini yang muncul, maka legitimasi pemilu di mata elite dan di mata publik akan menurun drastis.

Tautan antara adopsi protokol COVID-19 dan integritas kepilwaan yang bertumpu pada pemenuhan prinsip *fairness* atau jujur bisa divisualisasikan dalam diagram berikut.



Berbagai lembaga internasional yang memfokuskan diri pada isu penyelenggaraan pemilu seperti International IDEA (2002: “International Election Standards”) dan ACE (2012: “Electoral Integrity”) menyebut *fairness* adalah *a core principle* dalam perwujudan pemilu yang berintegritas. Secara ringkas prinsip ini terwujud jika terjadi perlakuan yang setara pada para partisipan—pemilih dan kontestan sekaligus—dalam pemilu dan di setiap tahap prosesnya.



Prinsip *fairness* untuk pemilih bersumber dari gagasan tentang hak konstitusional warganegara untuk menggunakan suaranya—memilih kandidat, partai, dan/atau kebijakan publik. Dalam istilah teknis, ini lazim disebut sebagai *procedural fairness* (Wilking, 2011). Intinya, prosedur pengorganisasian dan cara penyelesaian sengketa pemilu akan memengaruhi evaluasi publik terhadap jujur-tidaknya dan adil-tidaknya proses-proses tersebut (Wilking, 2011). Jika mayoritas publik pemilih menganggap bahwa pemilu atau pilkada itu berlangsung jujur dan adil maka legitimasi hasil pemilu tidak akan memunculkan masalah. Legitimasi ini untuk selanjutnya akan membentuk persepsi mereka atas demokrasi; dan nantinya akan membentuk evaluasi mereka atas sistem demokrasi itu sendiri dibanding dengan sistem lainnya.

*Fairness* pada para peserta kontestasi, para kandidat, memiliki makna lebih spesifik, yang merujuk terbentuknya sebuah *level playing field*, yang secara literal bisa diterjemahkan sebagai lapangan permainan yang rata. Diibaratkan, dalam pertandingan sepakbola, salah satu tim tidak menggiring bola ke gawang lawan lebih berat karena lapangan menuju gawang lawan menaik. Kans untuk menang, karenanya, lebih tipis ketimbang tim lawan yang menggiring bola menuju gawang lawan yang menurun (Helle, 2016). Dalam pemilu, lapangan pertandingan yang tidak rata itu ditentukan oleh tiga faktor: keseimbangan pemilikan sumber daya antarpeserta pemilu, kesamaan akses terhadap media, dan perlakuan yang adil di wilayah hukum (Helle, 2016; Levitsky and Way, 2010). Kutipan dari Helle (2016) berikut memberikan sedikit variasi arti *level playing field* tapi intinya tetap sama:

*“Level playing field” has since the 1990s been used to denote a situation where no group participating in an election has a better chance at winning as a result of unfair conditions (Elklit and Svensson, 1997; Goodwin-Gill 1998). Level playing field – “the possibility of accessing resources necessary for an electoral race with the other” (Bartolini, 1997).*

Pertanyaannya: Bagaimana adopsi protokol COVID-19 bisa memengaruhi implementasi prinsip *fairness*? Lebih spesifik lagi, bagaimana praktik *social distancing* dan pembatasan besaran dan jumlah kerumunan bisa memengaruhi pemenuhan prinsip *jurdil* dalam proses pemilu? Kita mengeksplorasi situasi hipotetik yang bisa muncul pada level pemilih dan level peserta pilkada, yakni para kandidat yang memperebutkan jabatan publik.

## Protokol COVID-19 dan Tiga Jenis Dampak

Meminjam deskripsi padat Spinelli (2020), protokol COVID-19 bertujuan untuk menghadirkan sebuah “*safe environment*” atau lingkungan yang aman dari sudut kesehatan, khususnya aman dari penularan dan penyebaran virus covid. Protokol standar tersebut mencakup keharusan penjagaan kebersihan tangan, pemakaian masker, penjagaan jarak fisik, dan pembatasan besaran kerumunan. Jika diterapkan dalam pilkada, protokol ini sangat berpotensi membawa efek transformatif pada perilaku individual maupun kelompok pemilih di masyarakat.

Efek transformatif protokol tersebut dalam banyak hal bertabrakan dengan karakter pemilu yang merupakan peristiwa publik yang justru bermaksud mengundang dan merayakan kerumunan (Idea International, 2020: “Political Brief”). Dengan kata lain, protokol tersebut bisa memecahkan gagasan tentang hadirnya sebuah masyarakat politik yang secara bersama-sama bisa membikin keputusan individual secara serentak untuk menyelesaikan perbedaan di antara mereka sendiri. Protokol COVID-19 akan membatasi kemungkinan pengayaan pengalaman politik yang bersifat kolektif itu, yang ujungnya memerosotkan kualitas demokrasi, khususnya di tingkat lokal.

Sebagaimana digambarkan dalam diagram di atas, efek transformatif mengharuskan penyelenggara pemilu dan pilkada untuk mengeksplorasi konsekuensinya. Pengadopsian protokol COVID-19 setidaknya akan membawa efek di tiga level: individu, kelompok sosial, dan struktural—di luar hal yang hampir pasti level partisipasi secara rerata akan menurun akibat COVID-19.

**Level Individual.** Efek itu bekerja pada level individual ketika risiko COVID-19 menerpa semua individu pemilih, tetapi respons individual bervariasi tergantung dari persepsi individual seseorang terhadap risiko kemungkinan tertular jika dia mendatangi TPS ketika memberikan suaranya di sana. Semakin besar kemungkinan risiko tertular, semakin besar pula kemungkinan baginya untuk tidak datang ke TPS. Persepsi atas risiko ini, meskipun bisa dipengaruhi *peer-group*, bersifat individual dengan keputusan yang individual juga. Pencarian titik keseimbangan antara faktor risiko personal dengan persepsi kewajiban sebagai warganegara untuk memberikan suaranya akan berbeda dari seorang individu ke individu lainnya.

**Level Kelompok Sosial.** Efek protokol COVID-19 tersebut juga dapat muncul pada level kelompok. Banyak studi yang melaporkan bahwa

berbagai kelompok sosial-ekonomi dalam masyarakat memiliki tingkat kerentanan yang berbeda dalam menanggung risiko covid. Umumnya, mereka yang berasal dari kelompok strata bawah adalah kelompok paling rentan untuk menjadi korban COVID-19 (lihat, antara lain, Finance & Development, 2020: “How will the world be different after covid”). Sebagai perbandingan, isu ini pula yang dicemaskan oleh Freedom House di Amerika Serikat menghadapi Pemilu Presiden di November 2020 dengan kemungkinan kelompok Amerika-Afrika akan mengalami *disenfranchisement* atau penghilangan hak suara secara sistematis karena adanya pengurangan jumlah bilik suara dan disfunksinya pengelolaan *absentee ballots* – yang keduanya sudah terjadi di Negara Bagian Georgia (Freedom House, 2020). Problem itu sudah muncul sebelumnya dan diperparah dengan merebaknya wabah COVID-19.

Dengan demikian, di atas kertas protokol COVID-19 yang diadopsi dalam proses pemilu akan memunculkan sebuah bias sistematis yang berkaitan dengan variasi tingkat partisipasi berbagai kelompok sosial yang ada dalam masyarakat. Dan variasi level kelompok itu, salah satunya, ditentukan oleh variasi dan besaran kelompok sosial yang rentan terhadap wabah covid. Pendeknya, efek COVID-19 di tingkat kelompok ini akan mengakibatkan perbedaan tingkat partisipasi kelompok.

**Level Struktural.** Efek penerapan protokol COVID-19 yang terakhir bersifat struktural, yang hal ini berkaitan dengan kemungkinan cara pendistribusian atau penentuan lokasi TPS. Bahasa umum yang dipakai para spesialis COVID-19 di Indonesia adalah bahasa warna untuk membedakan wilayah dan area yang mengalami pandemi ringan, sedang, dan parah. Warna hijau mewakili wilayah aman, warna oranye mewakili wilayah waspada, dan warna merah mewakili tingkat penyebaran wabah yang parah.

Kategorisasi wilayah pandemik ini disusun semata murni untuk melakukan pemetaan dan pengontrolan atas penyebaran wabah COVID-19. Tetapi, kategorisasi ini mendapatkan sebuah relevansi baru jika kita kaitkan dengan distribusi lokasi TPS untuk sebuah pemilu. Sejauh ini, Peraturan KPU tidak mengantisipasi zonasi persebaran wabah COVID-19. Pertimbangannya praktis saja, bahwa lokasi pendirian TPS harus memberikan kemudahan bagi pemilih, yakni “... di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang disabilitas.” (PKPU No. 08/2018). Tetapi, *conventional wisdom* pasti menganjurkan bahwa lokasi pendirian TPS sebaiknya menghindari wilayah-wilayah yang masuk dalam kategori merah karena sejumlah alasan

kesehatan. Lokasi TPS yang mudah dijangkau pemilih belum tentu adalah lokasi yang aman dari persebaran COVID-19. Dan sebaliknya, lokasi yang aman dari COVID-19 belum tentu pula mudah dijangkau oleh pemilih.

### ***Disenfranchisement***

Tiga kemungkinan efek mekanik protokol COVID-19 terhadap proses penyelenggaraan pemilu tersebut pada dasarnya memberikan sebuah pilihan dilematis untuk menyeimbangkan antara pengutamaan protokol kesehatan dan pengutamaan prinsip *fairness* sebuah pemilu. Tugas penyelenggaran pemilu—khususnya KPU dan KPUD—adalah menemukan titik keseimbangan di antara keduanya. Pada level individu, keseimbangan tersebut relatif mudah diraih. Keputusan pemilih untuk berpartisipasi dengan memberikan suaranya di TPS akan sangat tergantung pada keberhasilan sosialisasi bahwa TPS—*health wise*—adalah tempat yang aman secara medis.

Namun, dilema yang hadir pada level kelompok dan level struktural lebih rumit. Mengandalkan sosialisasi keamanan dan kesehatan di TPS tak akan mencukupi. Sejak awal, jenis dan jumlah kelompok rentan perlu dipetakan oleh penyelenggara pemilu. Dengan demikian pencarian keseimbangan itu melampaui isu-isu medis. Variasi cara pemberian suara layak untuk dipertimbangkan oleh para penyelenggara pemilu di berbagai daerah jika TPS di sejumlah area dalam sebuah unit pilkada ditiadakan. Konsekuensinya, penyelenggara pemilu perlu memberikan alternatif kemungkinan lain dalam situasi darurat COVID-19 dengan membuka dua kemungkinan sekaligus: (a) *in-person voting* dan (b) *vote by mail*.

Yang konvensional, rutin, dan familiar adalah mode *in-person voting*, yakni pemilih mendatangi bilik suara dan memberikan suaranya pada kandidat pilihannya di tempat. Sebagai opsi tambahan, yang perlu diintroduksi di bawah situasi darurat COVID-19 adalah *vote by mail*. Mode pemberian suara jenis ini memiliki urgensi tinggi untuk dipersiapkan, baik karena alasan personal, dan lebih khusus lagi karena alasan sosial kesehatan dan alasan problem struktural pendistribusian TPS. Untuk opsi tambahan ini penyelenggara pemilu perlu membedakan antara *absentee ballot* dari *vote-by-mail*, sebab masing-masing memiliki keperluan penyiapan dan konsekuensi logistik yang berbeda.

*Absentee ballot* atau yang dikenal dengan surat suara absen merujuk pada ketidakmampuan pemilih untuk hadir secara fisik memberikan

suara. Alasannya bervariasi: pemilih berada di kota lain, sakit, tidak bisa meninggalkan kerja, dan sejenisnya, sehingga mereka tidak memberikan suaranya di TPS atau bilik suara. Pendeknya, alasan ketidakhadiran tersebut bersifat personal dan tidak sistematis.

Lain halnya dengan *vote-by-mail* yang mempertimbangkan alasan kelompok, khususnya yang ditujukan pada pemilih di wilayah atau area tertentu karena alasan darurat COVID-19. Bisa juga karena alasan lainnya seperti di beberapa negara bagian Amerika Serikat yang sebelum wabah COVID-19 merajalela telah menjadikan opsi pemberian suara secara langsung bisa menyebabkan terjadinya *disenfranchisement*. Dalam situasi darurat COVID-19, TPS tidak tersedia karena parahnya sebaran wabah. Untuk wilayah dan area seperti ini, pemetaan wilayah COVID-19 dan pemetaan intensitas *vote-by-mail* untuk wilayah semacam ini sangat diperlukan dengan perhitungan logistik yang memadai (lihat juga Bagian Variasi Lokal di bawah). Sekadar mengurangi kebingungan informasi, kadang istilah *vote-by-mail* dipertukarkan dengan sejumlah istilah lain: *advance ballot*, *ballots by mail*, *by-mail ballot*, *mail ballot*, *mail-in ballot*, atau *mailed ballot*. Tanpa pembukaan kemungkinan mode pemberian suara jenis ini, sangat besar kemungkinannya bahwa tingkat partisipasi akan merosot drastis dan sebagian kelompok sosial secara kolektif akan mengalami kehilangan suara. Efek hipotetik berikutnya, salah satu kandidat akan dirugikan. Pada titik ini, jika perhitungan teknologi memungkinkan, mode *e-voting* atau *electronic voting* menjadi opsi tambahan yang masuk akal.

Satu opsi tambahan lain yang bisa dipertimbangkan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya *disenfranchisement* adalah praktik yang diterapkan di Korea Selatan, yakni melakukan *early voting* atau pemberian suara lebih awal (Spinelli, 2020). Pada area-area tertentu lokasi TPS-TPS diputuskan untuk ditiadakan, yakni area yang terkena dampak wabah COVID-19 parah, jadwal pemberian suaranya mendahului area lain.

## **Arena Pilkada: Membangun *Level Playing Field***

Aktifis dan observer politik di berbagai negara berbagi kecemasan yang sama dengan merebaknya wabah COVID-19: yakni regresi demokrasi di berbagai negara yang ditandai dengan semakin memburuknya kualitas atau praktik demokrasi. Kecemasan itu sudah muncul sebelum wabah. Penyebaran masif COVID-19 di tingkat global telah memberikan dalih

baru bagi sejumlah kepala pemerintahan di Rusia, China, Eropa Timur, Afrika, dan Asia Tengah dan Tenggara untuk melakukan *power-grabbing*. Dengan alasan darurat wabah mereka mengubah keseimbangan politik domestik untuk memelihara dan mengonsolidasikan kekuasaan menjadi semakin otoriter (Verhofstadt, 2020; BIRN Central and Eastern Europe, 2020: “Pandemic Boosts Supports for Europe’s Autocrats”; Harding, 2020).

Tetapi, di level lokal situasinya sedikit berbeda. Kecemasan atas kemungkinan terjadinya *power grabbing* tidaklah segenting di level nasional. Konsern utama kita justru pada isu pentingnya penciptaan sebuah *level playing field* atau gelanggang yang adil bagi para kontestan pada pemilu-pemilu lokal. Dalam rangka penjagaan integritas pemilu lokal inilah sejumlah faktor yang membentuk gelanggang politik yang adil itu perlu kita perhatikan saksama.

Pertama, distribusi dan ketimpangan penguasaan sumber daya antarkandidat adalah salah satu isu genting. Pemerintah nasional telah menganggarkan sumber daya keuangan secara masif. Untuk kasus Indonesia, misalnya, pemerintah pusat telah menganggarkan 405 triliun rupiah yang kemudian pada Bulan Juni bertambah menjadi 677 triliun rupiah (Kontan 2020: “Pemerintah Menambah Dana Pengananan Covid”). Namun penanggulangan COVID-19 tidak akan selesai dalam sebuah hitungan anggaran. Pada saat yang sama, pemerintah daerah juga diminta mengalokasikan sejumlah anggaran untuk kegiatan-kegiatan penanggulangan itu. Pada titik inilah gelanggang pilkada bisa mengalami pergeseran ketika sumber daya keuangan lokal ini dimanfaatkan oleh petahana untuk tujuan-tujuan politik.

Dalam catatan Kementerian Dalam Negeri, dari 270 pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada Desember 2020, sebanyak 224 atau sekitar 83 persen petahana akan berlaga kembali untuk memenangkan jabatan mereka yang kedua. Dalam konteks pencegahan COVID-19, merekalah yang menjadi *person-in-charge* di tingkat lokal.

Itu adalah keuntungan posisi petahana dalam sebuah pemilu—yang dalam derajat tertentu tidak terhindarkan di mana pun. Namun, pola baku pembelian suara yang merupakan praktik lazim untuk kemenangan di pilkada-pilkada (Aspinall and Berenschot, 2019; Burhanudin 2020). Dana publik yang dialokasikan melalui APBD bisa menjadi titik rawan ketika anggaran kesehatan dipakai untuk tujuan kemenangan politik dengan beragam kemungkinan teknik dan manipulasinya. Gelanggang pertempuran

elektoral bagi penantang dalam situasi seperti itu tidaklah rata. Para penantang akan menghadapi medan yang semakin berat ketika dana publik dibelokkan menjadi instrumen politik elektoral. Ringkasnya, dana publik untuk penanganan COVID-19 seperti pedang bermata dua: pada satu sisi ia bisa membantu penanganan COVID-19 dan di sisi lain ia rentan terhadap penyalahgunaan politik.

Kedua, pengadopsian protokol COVID-19 bagaimana pun mempromosikan mode kampanye tertentu dan menenggelamkan jenis atau mode kampanye lainnya. Pembatasan jumlah kerumunan massa dan penjarakan fisik jelas membikin reli-reli besar kampanye tidak populer dari sudut pencegahan COVID-19. PKPU Nomor 6 tahun 2020, misalnya, menetapkan bahwa pertemuan massa hanya boleh dilakukan di daerah yang telah dideklarasikan bebas wabah oleh Satgas-COVID-19. Ini artinya, mode kampanye yang lazim akan berkurang kemungkinannya, dan pada saat yang sama kampanye melalui media—konvensional dan sosial—akan makin intensif dipergunakan. Alternatif berkampanye melalui media tampaknya menjadi pilihan yang lebih bertanggungjawab dalam era pandemi ini. Pertanyaannya, sejauh mana migrasi mode kampanye melalui media tersebut membawa efek pada implementasi prinsip *fairness*, yakni pemberian keuntungan yang lebih banyak pada kandidat tertentu dibanding kandidat lain di pilkada?

Kita di sini perlu membedakan media komersial dan media sosial. Media komersial bisa dimanfaatkan untuk tujuan politik dengan cara memasang iklan berbayar. Di atas kertas, media ini bersifat terbuka, dan kandidat mana pun bisa memasang iklan politiknya sejauh dia memiliki dana cukup untuk beriklan. Meskipun tidak sempurna yang diharapkan, media jenis ini menciptakan sebuah *level playing field* di awal dengan memberikan kesempatan sama bagi semua kandidat untuk menjangkau pemilih, tetapi kemudian berbias pada kandidat yang memiliki sumber daya keuangan yang lebih baik.

Kehadiran media sosial dalam derajat tertentu bisa menjadi remidi ketimpangan akses kandidat pada sistem media komersial. Secara teoretik, media sosial mendatarkan piramida sosial dan memberikan sebuah *level playing field* bagi semua kandidat. Berbeda dengan media konvensional yang proses produksi informasi umumnya selektif melalui proses *gate-keeping*, media sosial bersifat terbuka dan kandidat bisa menjadi produser informasi sendiri—termasuk materi kampanye. Dalam konteks produksi pesan

kampanye, media sosial secara langsung mendatarkan piramida produsen informasi. Dengan demikian, media sosial justru menciptakan sebuah *level playing field* atau kesetaraan dalam gelanggang pemilu.

Fitur *sharing* atau berbagi di media sosial—*mentions, shares, repost, review*—memungkinkan pengembangan kampanye secara organik di mana pemilih bisa berfungsi sebagai simpatisan yang melakukan kampanye tidak langsung bagi kandidat. Namun, sebagaimana terjadi di negara-negara lain, eksekutif yang mirip manipulasi yang mengotori pertukaran informasi yang *genuine* atau otentik, yakni penyewaan *buzzer* yang bisa membelokkan opini publik (tirto.id, 2019: “Politik di Era Industri Buzzer”), menurunkan kualitas pertukaran informasi kritis yang faktual, dan memerosotkan peluang terjadinya deliberasi.

Pendataran piramida sosial ini juga dibarengi dengan munculnya dua problem sekaligus: pemanfaatan ruang iklan yang tersedia di platform media sosial secara berlebihan dan tidak seimbang serta kemungkinan meruaknya hoaks di platform tersebut. Pemanfaatan ruang iklan akan mengikuti keseimbangan atau ketidakseimbangan pemilikan sumber daya kandidat. Petahana dan penantang umumnya memiliki ketidakseimbangan dana—dan khususnya petahana yang bisa dengan lihai memanfaatkan budget APBD untuk keperluan COVID-19 atau bukan. Pada titik ini kita mungkin perlu menengok rekomendasi Tim ACE Project (The Electoral Knowledge Project) yang mengusulkan regulasi pada keuangan kampanye ketimbang regulasi penggunaan media sosial (Aceproject, *undated*, EMBs and Social Media). Dengan demikian sebetulnya *level playing field* antarkandidat bisa dimaksimalkan.

Dari sisi pengelola perusahaan platform digital, dari berbagai kritik yang diterimanya, juga mengembangkan aplikasi untuk peningkatan transparansi tentang pembelanjaan iklan politik. Facebook, misalnya, memberikan fasilitas pelacakan melalui Facebook Ad Library; sementara, Google memberikan Google Transparency Report. Penyelenggara pemilu perlu mengeksplorasi kerja sama dengan mereka dan perusahaan platform digital lainnya dalam memaksimalkan monitoring belanja iklan politik oleh kandidat, tim dan simpatisannya.

Berikutnya, dengan kemungkinan besar bergesernya kampanye ke platform media sosial, para penyelenggara pemilu perlu pula memperhatikan perkembangan *infodemic*. World Health Organization (WHO) secara khusus memberikan istilah ini untuk merujuk pada situasi melubernya



informasi tentang pandemi—yang sebagian akurat dan sebagian lain tidak (WHO, 2020: “Novel Coronavirus – Situation Report”). Kini, setiap orang (termasuk kandidat dan tim suksesnya) bisa menjadi produser informasi. Dalam kaitannya dengan beragam narasi yang menyesatkan bisa muncul dan berkembang di ruang-ruang media sosial, mulai dari serangan langsung terhadap netralitas KUP/KPUD, narasi yang menyesatkan tentang kondisi dan situasi COVID-19 di area tertentu yang bisa mengurangi level partisipasi, sampai dengan informasi hoaks tentang petahana atau kandidat pesaingnya.

Antisipasi terhadap *infodemic* tersebut mengandaikan sejumlah persiapan oleh para penyelenggara pemilu: (a) yang bisa dikerjakan sendiri dan yang (b) perlu bekerja sama dengan instansi dan organisasi terkait. Literasi digital dan penyebaran informasi untuk pencerahan pemilih memuat urgensi tinggi untuk memelihara *fairness* dan integritas pemilu.

Jika melihat kerja sama sejauh ini, para penyelenggara pemilu sudah banyak menandatangani *memorandum of understandings* (MoUs) atau nota kesepahaman. KPU dan Bawaslu, misalnya, telah menandatangani sebuah MoU dengan Kemkominfo untuk pencegahan informasi hoaks yang berkaitan dengan pemilu (Januari 2018 dan Januari 2019). Sementara, pada September 2019, Bawaslu mengeluarkan Panduan Pengawasan Media Sosial yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran pemilu dan proses pemilu. Dan masih tercatat beberapa nota kesepahaman lainnya lagi. Namun, berbagai nota kesepahaman tersebut perlu dioperasionalkan.

Riset yang dilakukan oleh Center for Digital Society (CfDS, 2020) menemukan sejumlah *loopholes* atau kelemahan berbagai aturan yang dikeluarkan oleh Bawaslu berkaitan dengan penggunaan media sosial dalam kampanye pemilu. Misalnya, aturan yang memberikan pembatasan jumlah akun peserta pemilu sesungguhnya tak begitu bermanfaat, sebab di sana pencatatan jumlah akun resmi kandidat dan tim sukses yang didaftarkan ke Bawaslu. Namun baik kandidat atau pun tim sukses bisa menggunakan *proxy* akun yang tak terafiliasi resmi untuk tujuan kampanye.

Kelemahan lainnya, berbagai aturan Bawaslu tersebut menunjukkan tidak terintegrasikannya prosedur complain dan wewenang pemberian sanksi untuk setiap pelanggaran. Dan, konteks darurat COVID-19 tidak menjadi pertimbangan saat aturan-aturan tersebut disusun—karena saat itu wabah COVID-19 belum merajalela dan belum menempatkan Indonesia dalam situasi darurat COVID-19.

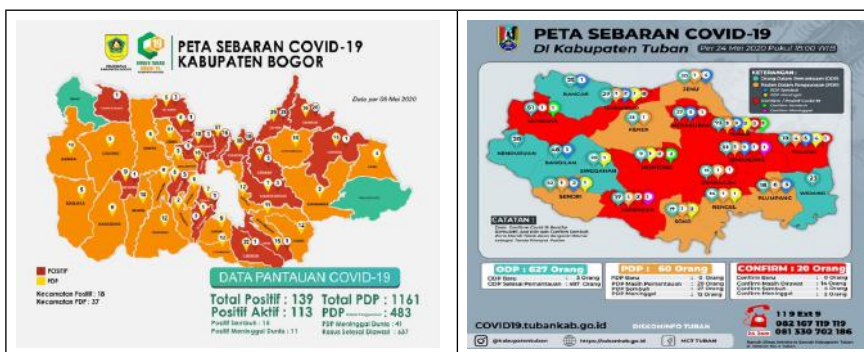
Ketiga, isu *level playing field* yang berada di ranah hukum. Umumnya, di wilayah hukum, *level playing field* ditautkan dengan netralitas badan penyelenggara pemilu yang diwujudkan dalam keseimbangan komposisi keanggotaan dari inkumben dan oposisi. Namun, yang justru lebih penting sebenarnya adalah sejauh mana setiap kandidat mendapatkan akses hukum yang sama ketika mereka melakukan protes atas pelanggaran pemilu dan mendapatkan keadilan dalam penyelesaiannya.

Praktik di Indonesia sejauh ini cukup memadai ketika EMB (Electoral Management Body)—dalam hal ini KPU DAN KPUD—diimbangi oleh Bawaslu yang mengawasi kinerja KPU. Kemudian masih ditambah lagi dengan hadirnya DKPP yang menjadi forum keadilan jika para penyelenggara pemilu mengkhianati netralitasnya.

Problem wabah COVID-19 sesungguhnya tidak bersifat langsung memengaruhi wilayah hukum, memang. Namun komplain dan protes yang berkaitan dengan informasi sesat COVID-19 untuk mengintimidasi para pemilih pendukung salah satu kandidat perlu ditangani serius. Demikian juga dengan kemungkinan penggunaan mode *vote-by-mail* bisa rawan manipulasi, dan dengan demikian penyelenggara pemilu (KPU/D, Bawaslu/Panwaslu, DKPP) perlu untuk mengantisipasi kemungkinan komplain hukum jenis ini.

## **Variasi Lokal dan Konsekuensi Anggaran**

Ketika penyelenggara pemilu (KPU dan KPUD) membuat perencanaan opsi *in-person* dan *vote-by-mail voting*, pendataan variasi lokal menjadi sebuah isu penting. Setiap provinsi atau kabupaten/kota memiliki tingkat kedaruratan COVID-19 yang bervariasi. Bahkan, sebagaimana ditunjukkan dalam visualisasi di bawah, di sebuah kabupaten atau kota, tingkat kedaruratan di setiap area di dalamnya berbeda-beda. Dalam bahasa visual yang kita kenal, warna merah (bahkan hitam) mewakili wilayah dengan tingkat keparahan paling tinggi, warna oranye tingkat keparahan yang sedang, dan warna hijau mewakili area yang relatif aman dari wabah penularan COVID-19.



**Gambar 8.1** Contoh sebaran COVID-19 di Kabupaten Bogor dan Kabupaten Tuban: Bagaimana menentukan distribusi dan lokasi TPS di area merah, oranye, dan hijau? (catatan: gambar visual ini perlu diperlakukan sebagai ilustrasi saja karena data mutakhir pasti berubah sejak dilakukan pengunduhan).

Data pembedaan wilayah berdasar warna ini sesungguhnya bisa dimanfaatkan lebih jauh dalam perencanaan penempatan lokasi TPS. Sangat dianjurkan, TPS tidak ditempatkan di area-area berwarna merah. Karena alasan kesehatan, TPS di tempat tersebut justru bisa menjadi klaster baru penyebaran wabah. Karena alasan yang sama, TPS-TPS yang berada pada area tersebut akan dihindari para pemilih pula. Akibatnya, area-area merah bisa menurunkan tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu secara drastis, yang itu bisa merugikan salah satu kandidat dalam pemilu. Blok wilayah merah—dalam leksikon politik—bisa mirip dengan gejala *bloc-voting* di mana para pemilihnya memiliki kecenderungan perilaku memilih yang mirip satu dengan lainnya. Karenanya, salah satu kandidat berpotensi untuk dirugikan karena calon pendukungnya secara sistematis akan terintimidasi oleh pandemi COVID-19 ketika akan memutuskan hadir atau tidak hadir di TPS yang masuk dalam wilayah merah atau oranye. Berkaitan dengan penentuan lokasi TPS ini, KPU tampak perlu mengubah peraturannya. Dinyatakan dalam Peraturan KPU (PKPU) Nomor 8/2018, salah satu kriteria penting yang perlu diperhatikan di tingkat lokal dalam hal penempatan TPS adalah keterjangkauan yang mudah bagi pemilih. Dengan menimbang darurat COVID-19, aturan ini perlu memasukkan pertimbangan tingkat keparahan sebaran wabah COVID-19.

Bagi KPU/KPUD, adalah langkah yang lebih mudah untuk membuat keputusan sejauh area tertentu berwarna merah di daerah yang menjalankan pemilu. Dengan pertimbangan darurat COVID-19, mereka tidak perlu

mengalokasikan TPS warna merah. Namun bagaimana dengan warna di tengah yang oranye? Eksplorasi dan nasehat dari para ahli kesehatan dan ahli perilaku sosial menjadi isu penting di sini untuk menentukan sejauh mana warna oranye itu aman dari segi kesehatan dan tidak dipersepsi menakutkan oleh pemilih. Pada titik ini penyelenggara pemilu perlu menemukan justifikasi yang kokoh untuk penempatan TPS di area-area berwarna oranye. Bisa jadi, ahli kesehatan mengatakan area berwarna oranye aman dari sudut pertimbangan kesehatan, tetapi psikologi pemilih justru cenderung untuk menghindari TPS-TPS di area tersebut yang akan secara langsung menurunkan level partisipasi. Untuk wilayah parah dengan mayoritas warna merah dan oranye, tanpa adanya jaminan kesehatan dan kenyamanan psikologi, kita bisa menebak legitimasi pemilu di wilayah itu akan merosot karena tingkat partisipasinya akan sangat rendah.

Dengan pertimbangan tersebut, kembali pada isu pokok, *vote-by-mail* menjadi opsi mendesak yang perlu segera dipersiapkan. Isu-isu penting yang perlu diselesaikan adalah penyusunan panduan untuk menentukan wilayah pengalokasian TPS—yang aman dari segi kesehatan dan tidak mengintimidasi kehadiran para pemilih. Relokasi dan reproporsi TPS serta penyediaan logistik dan pengelolaan *vote-by-mail* oleh KPU/KPUD perlu segera dibkinkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknisnya.

Konsekuensi pada perencanaan dan pembelanjaan anggaran pun perlu mulai dirinci. Menteri Dalam Negeri sesungguhnya telah mengantisipasi keperluan anggaran tambahan tersebut. Dalam hitungannya, Kemendagri mengajukan tambahan anggaran sebesar Rp1,4 triliun dalam penyelenggaraan pemilu serentak di bawah kondisi pandemi dalam forum dengan pendapat dengan DPR (The Jakarta Post, 2020: “Health Measures”). Namun, alokasi anggaran tersebut baru bersifat sangat umum dengan rincian pembagiannya untuk KPU pusat dan daerah, Bawaslu dan Panwaslu, serta DKPP—termasuk anggaran untuk pengamanan. Rincian tersebut juga tidak membahas isu krusial tentang pembiayaan protokol kesehatan di level TPS, pendistribusian TPS di wilayah-wilayah rawan COVID-19, dan belum pula berbicara tentang penganggaran *vote-by-mail*.

## Perubahan Permanen dan Legitimasi

Berbagai perubahan yang teridentifikasi di atas sesungguhnya bisa kita perhitungkan probabilitasnya untuk bertahan. Sebagian perubahan yang dibawa oleh akan bersifat sementara, sementara sebagian yang lain

berkemungkinan besar akan bersifat permanen. Namun, berkebalikan dengan efeknya terhadap *fairness*, adaptasi protokol COVID-19 yang di level struktural justru bersifat sementara. Tampilan grafis yang dimutakhirkan secara regular oleh pemda-pemda berubah terus sesuai dengan perkembangan persebaran dan penambahan atau pengurangan jumlah kasus penderita COVID-19 di wilayah masing-masing. Dengan kemungkinan bahwa kepala daerah bisa saling belajar melalui emulasi, atau jika kelak ketika vaksin COVID-19 ditemukan, peta penggambaran status wilayah yang berbasis warna tersebut akan berubah—dan mungkin perlahan menghilang.

Proses emulasi telah dan sedang terjadi, baik di tingkat global mau pun di tingkat domestik dan lokal. Di negara-negara Eropa, proses emulasi itu telah berlangsung dalam mencontoh regulasi yang berkaitan dengan pencegahan COVID-19, dan kini Pemerintahan Uni Eropa memulai melakukan koordinasi dari regulasi dan kebijakan yang terpecah di negara-negara anggotanya (Alemanno, 2020). Emulasi juga terjadi di level domestik-lokal. Di sejumlah daerah bahkan emulasi itu didorong pada level kelurahan, sebagaimana ditemui di Kelurahan Mergosono, Kota Malang, Jawa Timur, yang menerapkan PSBL atau Pembatasan Sosial Berskala Lokal yang mulai diterapkan pada 10 Juli (*Republika*, “Satu Kelurahan”). Tentu, gagasan ini adalah hasil emulasi PSBB yang dirumuskan di level nasional.

Akan tetapi, sebuah catatan perlu diberikan di sini. Pada kasus Eropa dan Uni Eropa, pada akhirnya, koordinasi diperlukan ketika proses emulasi terjadi masif agar efisiensi penanganan COVID-19 menjadi lebih efisien. Catatan lainnya, emulasi umumnya terjadi tanpa melalui proses pengujian terhadap hubungan kausalitas antara kebijakan dan efek atau *outcome* yang diharapkan. Kasus yang terjadi, promosi emulasi dilakukan oleh seorang anggota DPD agar mencontoh tes PCR masif yang dilakukan di DKI agar daerah lain mencontoh (JPNN 2020, “Daerah Lain”). Namun, Jakarta adalah salah satu dari dua episenter penyebaran COVID-19 dan sampai hari ini mencatat salah satu rekor tertinggi dalam penyebaran COVID-19. Studi tentang hubungan kausal antara PCR dan faktor-faktor lain yang menentukan proses persebaran perlu dilakukan. Tingkat efisiensi pengelolaan penanganan wabah COVID-19 tersebut, pendeknya, akan menentukan cepat tidaknya status kesementaraan adaptasi di level struktural tersebut. Artinya, pemilu serentak yang diselenggarakan pada periode berikutnya mungkin bisa kembali ke mode *in-person voting* yang bertumpu pada keberadaan TPS. Kecuali pemerintah memutuskan pengadopsian *vote-by-mail* dan *e-voting*

untuk tujuan lain—untuk efisiensi dan penghematan dana, misalnya. Kenyataannya, gagasan *e-voting* sudah jauh mendahului kedatangan wabah COVID-19 dan menjadi diskusi di kalangan pegiat pemilu dan para legislator (Perludem, 2018).

Sementara, adaptasi permanen yang berjangka panjang tampaknya akan terjadi pada perilaku individual dan kelompok. Akuisisi mode perilaku umumnya akan bertahan lama. Jika individu pada masa sekarang mengadopsi protokol COVID-19 dengan penjagaan kebersihan tangan dan pemakaian masker, sangat mungkin itu akan dipertahankannya kelak. Namun yang lebih penting adalah perubahan perilaku kelompok yang memiliki efek lebih panjang dan lebih krusial. Perilaku kelompok rentan dan penghindaran wilayah tertentu akan membawa efek *disenfranchisement*. Opsi penanggulangannya, sebagaimana diusulkan sebelumnya, layak untuk dia diadopsi secara permanen pula.

Perubahan permanen perilaku tersebut berada di level pemilih. Di tingkat elit, protokol COVID-19 juga menghasilkan perubahan yang kurang lebih bersifat permanen alias berjangka panjang. Perubahan itu berkaitan dengan mode kampanye yang makin mengutamakan penggunaan media—khususnya media sosial.

Di berbagai negara maju, penggunaan media sosial dalam kampanye pemilu semakin masif. Persebaran wabah COVID-19 menjadi tambahan faktor pendorong penggunaan media tersebut dalam berkampanye karena susahnyanya memelihara penjarakan fisik dalam kampanye reli yang bermassa besar. Tetapi kita tidak bisa menisbahkan kemungkinan semakin masifnya penggunaan media sosial oleh para politisi semata pada faktor wabah COVID-19. Sebab, sebelum wabah beredar secara global pada akhir Desember 2019, mode kampanye media sosial justru sedang mulai berkembang—bahkan dipandang lebih efektif dalam melakukan persuasi terhadap pemilih (lihat misalnya, Marantz, 2020: “The Man Behind”). Lebih tepat jika dikatakan bahwa ketika evolusi mode kampanye pemilu yang bergeser ke media sosial sedang berlangsung cepat, kehadiran wabah COVID-19 semakin mempercepat proses tersebut.

Sampai pada titik ini kita perlu melengkapi diskusi di bab ini dalam sebuah rantai kausalitas yang penuh: Bagaimana semua perubahan yang dibawa protokol COVID-19 tersebut akan membawa efek pada legitimasi pilkada serentak kelak?

Kasus konflik pilkada yang berubah menjadi kerusuhan dan jumlah persengketaan pilkada yang terdokumentasikan di Mahkamah Konstitusi bisa memberikan gambaran problem implementasi prinsip *fairness* di lapangan. Data yang dihimpun Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SPNK) yang berada di bawah Kemenko-Kesra mencatat sebanyak 2.372 konflik yang melibatkan kekerasan yang terjadi di pilkada sampai dengan 2015 (Gatra, 2020: “Potensi Konflik”). Dari banyak kasus tersebut, sembilan provinsi dinyatakan memiliki sejarah konflik yang berulang. Di tingkat kabupaten dan kota, 88 daerah yang juga rawan karena sejarah konflik pilkada yang berulang.

Persengketaan pilkada tak selalu berujung pada kekerasan. Sebagian dari sengketa itu diselesaikan melalui jalur hukum lewat Mahkamah Konstitusi (MK). Himpunan data MK menunjukkan bahwa total sengketa yang masuk meja MK sejak pilkada pertama diselenggarakan tahun 2005 di Kabupaten Kutai Kartanegara adalah sebanyak 982 kasus (Katadata, 2019: “Jejak Sengketa Pilkada di MK”). Meskipun ini adalah sebuah rute damai, rute ini sama dengan rute kekerasan, sebagian persoalan bersumber dari praktik dan persepsi adanya ketidakadilan atau *fairness* yang dirasakan oleh peserta pilkada—elit dan massa sekaligus.

Kasus Pilkada Kota Palopo, Sulawesi Selatan, misalnya. Pemilihan Walikota Palopo tahun 2013 itu meledak rusuh, dan massa membakar Kantor Walikota, Kantor Panwaslu, Kantor Dinas Perhubungan, Kantor Camat Wara Timur dan Kantor Golkar Golkar. Kemarahan massa itu bersumber dari ketidakpuasan pendukung pasangan yang kalah dan merasa bahwa calon mereka diperlakukan tidak adil dan prosesnya tidak jujur (Kompas, 2013: “Ini Penyebab”). Sementara, selisih suara kemenangan hanya 738 suara. Kerusuhan pecah setelah pengumuman pemenang Pilkada Kota Palopo dilakukan oleh KPUD Palopo.

Kasus Palopo ini mendemonstrasikan bahwa pelanggaran prinsip *fairness* di sebuah pilkada bisa mengurangi legitimasi hasil pilkada dan ujungnya memunculkan penolakan dari sebagian pemilih dan elitnya.

## Rekapitulasi

Pengelolaan dan pencegahan wabah COVID-19 dan pemeliharaan integritas pemilu dan/atau pilkada serentak sama pentingnya dalam konteks demokrasi. Sejumlah rekomendasi yang memberikan keseimbangan di

antara keduanya—kesehatan dan integritas pemilu—bisa direkapitulasi dalam sejumlah poin berikut.

Pertama, panduan protokol kesehatan untuk sebuah lingkungan yang aman dalam masa darurat COVID-19 perlu segera dirinci untuk mengantisipasi penyelenggaraan pilkada serentak di Desember 2020. Manual protokol standar, khususnya lokasi penyelenggaraan pemungutan dan penentuan TPS perlu dipersiapkan jauh hari dengan tujuan pendirian TPS yang aman secara kesehatan untuk mencegah penularan dan penyebaran COVID-19. Panduan spesifik tentang keharusan pemakaian masker, penyediaan tempat cuci tangan, dan pengaturan antrian pemberian suara perlu standarisasi yang bisa dijadikan pegangan para panitia penyelenggara di level TPS. Sebagai tambahan pada aturan pembatasan kerumunan reli kampanye, mode kampanye *door-to-door* dan pertemuan terbatas yang umum dilakukan juga perlu diatur.

Kedua, pengadopsian protokol COVID-19 di TPS dan masa kampanye yang berkaitan dengan pembatasan kerumunan perlu memperhatikan konsekuensinya atas pemenuhan prinsip *fairness* atau keadilan. Adopsi protokol COVID-19 bisa mengurangi *fairness* di level pemilih dan kandidat. Pada level pemilih, potensi terjadinya *disenfranchisement* perlu dipetakan variasinya di berbagai unit pilkada karena dua alasan: (a) hilangnya hak pemilih dan (b) kemungkinan penurunan legitimasi pilkada jika tingkat partisipasi menurun. Pada titik ini, panduan tentang pendistribusian TPS perlu memperhatikan tingkat keparahan pandemi di area-area setiap unit pilkada—provinsi atau kabupaten/kota. Untuk itu, opsi *vote-by-mail* atau *e-voting* perlu dipikirkan dan dipersiapkan secara serius. Ini termasuk perhitungan waktu dan keamanan pengiriman kertas suara terisi melalui pos untuk *vote-by-mail* dan kesiapan teknologi digital untuk *e-voting*.

Pengadopsian protokol COVID-19 juga memiliki efek langsung atau tidak langsung pada isu *fairness* lainnya, yakni pemeliharaan sebuah *level playing field* atau gelanggang yang tidak berbias dan memberikan keuntungan lebih pada kandidat tertentu—khususnya petahana. Dalih penggunaan dana dan program COVID-19 perlu dicermati, karena petahana akan mendapatkan kesempatan istimewa untuk memanfaatkannya demi keuntungan elektoral. Seiring dengan pergeseran penggunaan media dan media sosial dalam berkampanye, regulasi tentang pemberian batas maksimal belanja iklan politik di platform media sosial diperlukan. Dan di saat yang sama, kerja sama penyelenggara pemilu untuk memonitor



*infodemic* yang melanggar prinsip *fairness* juga perlu diperhatikan. Kerja sama dengan instansi terkait, gerakan masyarakat sipil, dan pengelola platform media sosial perlu dirinci dan dituangkan dalam regulasi. Usulan anggaran tambahan yang diajukan oleh Kemendagri pun perlu secara spesifik dialokasikan pada implementasi protokol COVID-19, pendistribusian TPS, dan persiapan logistik *vote-by-mail*.

Terakhir, penjagaan dan pemeliharaan *fairness* yang menjadi isu krusial pada pilkada serentak nanti sebab *fairness* adalah sumber legitimasi pilkada. Tanpa *fairness*, legitimasi pilkada akan menurun dan membuka sebuah risiko yang lebih besar – meledaknya kerusuhan. Ini adalah pekerjaan yang lebih merepotkan di masa wabah COVID-19.

## Daftar Pustaka

- Ace Project. 2012. "Electoral Integrity", dapat diakses di <http://aceproject.org/ace-en/topics/ei/introduction/ei20>
- Alemanno, Alberto. 2020. "The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?" *European Journal of Risk Regulation* 28 April: 1-10. Dapat diakses di <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7218191/>
- \_\_\_\_\_. 2012. "EMBs and Social Media", dapat dilihat di <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/384005646/>
- Aspinall, Edward and Ward Berenschot. 2019. *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Bawaslu. 2019. "Panduan Pengelolaan Media Sosial." Bawaslu-RI.
- BIRN Central and Eastern Europe, 2020: "Pandemic Boosts Supports for Europe's Autocrats", *Balkan Insight*, dapat diakses di <https://balkaninsight.com/2020/05/06/pandemic-boosts-support-for-europes-autocrats/>
- Center for Digital Society (CfDS). 2020. *Rekomendasi Kebijakan mengenai Regulasi Pemilu dan Pilkada di Indonesia terkait Kampanye Politik di Media Sosial*. Fisipol: CfDs.
- Elklit, Jørgen, and Palle Svensson. 1997. "What makes elections free and fair?", *Journal of Democracy* 8 (3): 32–46.
- Finance & Development. 2020. "How will the world be different after covid-19: Six prominent thinkers reflect on how the pandemic has changed the world". *Finance & Development*, June 2020.
- Freedom House. "Covid-19 is poised to deepen racial disenfranchisement in November", dapat diakses di <https://freedomhouse.org/article/covid-19-poised-deepen-racial-disenfranchisement-november>
- Gatra. 2020. "Potensi Konflik di Daerah pada Pilkada 2020", Gatra, 15 Januari 2020, dapat diakses di <https://www.gatra.com/detail/news/465904/hukum/potensi-konflik-di-daerah-pada-pilkada-2020>
- Goodwin-Gill, Guy S. 1998. *Codes of conduct for elections: A study prepared for the inter-parliamentary union*. Geneva: Inter-parliamentary Union.
- Harding, Brian. 2020. *Is Coronavirus Making Southeast Asia More Authoritarian?* United States Institute for Peace, dapat diakses di

- <https://www.usip.org/publications/2020/06/coronavirus-making-southeast-asia-more-authoritarian>
- Helle, Svein-Erik. 2016. "Defining the playing field: A framework for analysing fairness in access to resources, media and the law". *Z Vgl Polit Wiss (Suppl)* 10: 47–78.
- International Idea. 2002. *International Election Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework for Elections*. International Idea Publication.
- The Jakarta Post. 2020. "Health measures will increase cost of regional elections", dimuat di The Jakarta Post, <https://www.thejakartapost.com/paper/2020/06/13/frontpage-1591983096.html>, diunduh pada 26 Juli, 2020.
- Jayani, Dwi. 2019. "Jejak Sengketa Pilkada di MK: Diskualifikasi Calon hingga Pemilu Ulang." Katadata, bisa diakses di <https://katadata.co.id/hariwidowati/berita/5e9a518496edf/jejak-sengketa-pilkada-di-mk-diskualifikasi-calon-hingga-pemilu-ulang>
- JPNN. 2020. "Daerah Lain Harus Meniru Cara Anies Baswedan Menangani Covid-19". Dapat diakses di <https://www.jpnn.com/news/daerah-lain-harus-meniru-cara-anies-baswedan-mengangani-covid-19>
- Kompas. 2013. "Ini Penyebab Kerusuhan di Palopo", dapat diakses di <https://regional.kompas.com/read/2013/03/31/15125514/Ini.Penyebab.Kerusuhan.di.Palopo>
- \_\_\_\_\_. 2020. *Pilkada di Tengah Pandemi, Mendagri Sebut Posisi Petahana Tak Diuntungkan*, dapat diakses di <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/01/07110091/pilkada-di-tengah-pandemi-mendagri-sebut-posisi-petahana-tak-diuntungkan>
- Kontan. 2020. "Pemerintah menambah dana penanganan Covid-19 di bidang kesehatan menjadi Rp 87,55 T", dapat diakses di <https://nasional.kontan.co.id/news/pemerintah-menambah-dana-penanganan-covid-19-di-bidang-kesehatan-menjadi-rp-8755-t>
- Levitsky, Steven, and Lucian Way. 2010. "Why democracy needs a level playing field". *Journal of Democracy* 21 (1): 57–68.
- Lionel Marquis, Hans-Peter Schaub & Marlene Gerber. 2011. "The Fairness of Media Coverage in Question: An Analysis of Referendum Campaigns on Welfare State Issues in Switzerland". *Swiss Political Science Review* 17(2): 128–163.
- Marantz, Andrew. 2020. "The Man Behind Trump's Facebook Juggernaut". *The New Yorker* 2 Maret 2020, dapat diakses di <https://www>.

newyorker.com/magazine/2020/03/09/the-man-behind-trumps-facebook-juggernaut

- Muhtadi, Burhanudin. 2020. *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. Singapore: Palgrave-McMillan.
- Perludem. 2018. *Panduan Penerapan Teknologi Pungut-Hitung di Pemilu*. Jakarta: Perludem dan International Idea.
- Reppell, Lisa et al. 2020. "Preserving Electoral Integrity During an Infodemic". *IFES' Covid-19 Briefing Series*.
- Spinelli, Antonio. 2020. "Managing Elections under the Covid-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test". *International IDEA Technical Paper 2*.
- tirto.id. 2017. "Politik di Era Industri Buzzer," <https://tirto.id/politik-di-era-industri-buzzer-czqF>
- WHO. 2020. "Novel Coronavirus (2019-nCoV)", *Situation Report – 13* (2020, February 2). World Health Organization (WHO), dapat diakses di <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf>
- Verhofstadt, Guy. 2020. "Is Covid-19 Killing Democracy?", *Balkan Insight*, dapat diakses di <https://balkaninsight.com/2020/05/18/is-covid-19-killing-democracy/>
- Wilking, Jennifer. 2011. "The Portability of Electoral Procedural Fairness: Evidence from Experimental Studies in China and the United States". *Political Behavior* 33:139–159.

## **Bab 9**

# ***New Normal*: Transformasi Menuju Kesejahteraan Universal yang Berkeadilan?**

*Nurhadi, Susetiawan, dan Kafa A. Kafa*

Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana posisi Indonesia menuju sistem kesejahteraan universal dengan masuknya Indonesia pada periode *new-normal*. *New normal* telah mentransformasikan sebagian besar sendi kehidupan bermasyarakat, meminjam istilah Rohman Achwan (2020), membawa guncangan dahsyat keseimbangan jalinan institusional. Kondisi ini juga berpengaruh terhadap elemen-elemen sistem kesejahteraan. Ada banyak aspek yang dicakup dalam sistem kesejahteraan dalam konteks pelayanan dasar, seperti kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan dan sejenisnya; namun demikian tulisan ini akan fokus pada salah satu aspek, yaitu pelayanan kesehatan.

Pelayanan kesehatan menjadi pilihan dengan asumsi sifat dasar pandemi COVID-19 adalah krisis kesehatan, meskipun akhirnya menimbulkan dampak krisis di bidang-bidang yang lain. WHO (<https://covid19.who.int/>) melaporkan bahwa pada skala global dari 215 Negara Terjangkit dan 171 Negara Transmisi Lokal per tanggal 9 Agustus 2020 terdapat 19.462.112 kasus terkonfirmasi, dengan 772.285 kasus kematian, sehingga ditetapkan bahwa risiko global sangat tinggi. Sedangkan pada level regional Asia Tenggara terdapat 2.565.800 kasus terkonfirmasi, dengan 52.569 kasus kematian. Pada level nasional, Kementerian Kesehatan RI (<https://covid19.kemkes.go.id/>) melaporkan bahwa pada tanggal yang sama terdapat 125.396 kasus terkonfirmasi, dengan kasus kematian sebanyak 5.723 atau sebesar 4,6 persen. Secara persentase, kasus kematian karena COVID-19 di Indonesia lebih tinggi dibandingkan kasus kematian pada level regional Asia Tenggara yang mencapai 2,1 persen dan kasus kematian pada level global yang mencapai 3,7 persen.

Respons negara dalam penanganan pandemi COVID-19 telah dilakukan dalam berbagai bidang. Bentuk respons tersebut bersifat langsung

terhadap permasalahan COVID-19 maupun respons terhadap dampak yang ditimbulkan, baik jangka pendek yang bersifat adaptif, maupun respons jangka panjang yang bersifat transformatif. Bentuk respons pun beragam mulai dari yang bersifat regulatif (Widaningrum dan Mas'udi, 2020) maupun respons sektoral di dunia pendidikan tinggi, industri dan perlindungan sosial bagi kelompok rentan (Suwignyo dan Purwanto, 2020; Malik dan Purwanto, 2020; Eddyono dkk., 2020). Di bidang kesehatan, Mahendradhata (2020) menyebutkan pentingnya resiliensi sistem kesehatan (*health system resilience*) yang merujuk Kruk dkk. (2015) memiliki lima karakteristik utama, di mana salah satunya adalah adanya jaminan kesehatan semesta (*Universal Health Coverage-UHC*) yang mampu memenuhi berbagai kebutuhan layanan kesehatan secara merata baik di tingkat layanan primer, sekunder maupun tersier. Pada posisi inilah tulisan ini menyumbang diskursus resiliensi sistem kesehatan.

Argumen yang akan dibangun dalam tulisan ini bahwa dalam penyelenggaraan kesejahteraan, kondisi *new-normal* semakin menegaskan Indonesia ke dalam sistem *stratified universalism*, dan semakin menjauhkan jalan menuju *welfare equality*. Argumen ini didasari pada penyelenggaraan jaminan sosial kesehatan yang telah menerapkan prinsip universal dalam hal *coverage* atau akses, ditandai dengan kepesertaan yang terbuka dan wajib bagi semua warga negara, namun sekaligus terdapat stratifikasi kepesertaan dan akses pelayanan. Selain stratifikasi, jaminan dan pelayanan kesehatan yang ada juga belum mencerminkan aspek *equality*, dilihat dari adanya ketimpangan regional dalam pemanfaatan akses kesehatan. Hal ini mengindikasikan bahwa negara masih meletakkan sistem pasar dalam penyediaan layanan kesehatan sehingga menciptakan segregasi dan *inequality*. Pertanyaannya, bagaimana negara dapat menjamin sistem kesejahteraan di bidang kesehatan memenuhi prinsip universal dan semakin mendekati prinsip equalitas untuk menjamin rasa keadilan?

Untuk membangun argumen tersebut, metode kajian yang digunakan penulis adalah dengan menelaah pemberitaan pada media online, terutama Kompas (kompas.id). Selain itu juga melakukan analisis terhadap website dan laporan resmi beberapa lembaga yang terkait penanganan COVID-19, baik pada level lembaga internasional seperti WHO, pemerintah pusat seperti Kementerian Kesehatan, Satgas COVID-19, maupun BPJS Kesehatan. Selain itu juga menerapkan *non-systematic literature review* terhadap beberapa artikel jurnal internasional dan nasional tentang jaminan kesehatan sosial, khususnya di Indonesia. Pembahasan bab ini akan diawali dengan

menjabarkan secara singkat konsep sistem kesejahteraan universal dan diderivasikan dalam konsep UHC serta relevansi dan aplikasinya untuk melihat sejauhmana layanan kesehatan di era *new normal* telah memenuhi aspek universal dan *equality*.

## Sistem Kesejahteraan Universal

Diskusi tentang kesejahteraan universal di Indonesia tidak dapat lepas dari diskursus besar tentang sistem kesejahteraan di negara-negara Asia yang banyak diilhami oleh karya Esping-Andersen (1990) yang merumuskan tipologi negara kesejahteraan menjadi tiga bentuk model rezim, yakni negara kesejahteraan liberal (*liberal welfare state*), negara kesejahteraan konservatif (*conservative welfare state*), dan negara kesejahteraan sosial-demokrat (*socio-democratic welfare state*). Secara singkat, sistem negara kesejahteraan liberal merujuk pada rezim redistribusi kesejahteraan yang dilakukan melalui mekanisme pasar; sistem konservatif mengacu pada upaya komunitas di dalam menghadirkan kesejahteraan untuk melindungi anggotanya dari berbagai risiko sosial-ekonomi; sedangkan sistem sosial-demokrat merujuk pada sistem redistribusi kesejahteraan yang diberikan oleh negara secara universal untuk setiap warganya (Esping-Andersen, 1990; Holiday, 2000).

Pada perkembangannya, karya Esping-Andersen (1990) tersebut banyak dikritik oleh peneliti dan ilmuwan sosial yang lain. Salah satu kritik utamanya ialah bahwa tipologi negara kesejahteraan tersebut tidak relevan dan tidak dapat digunakan untuk membangun tipologi kebijakan sosial pada konteks negara berkembang, terutama di wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur (Holiday, 2000; Gough, 2004; Mok & Hudson, 2014; Powell & Kim, 2014). Hal ini dikarenakan tipologi tersebut terfokus untuk memetakan rezim kesejahteraan pada negara-negara maju di wilayah belahan barat (seperti Eropa dan Amerika), tetapi tidak demikian dengan wilayah belahan timur (seperti Afrika dan Asia) yang notabene mayoritas merupakan negara-negara berkembang (Holiday, 2000; Gough et al., 2004).

Konsep rezim kesejahteraan itu sendiri dapat dimaknai sebagai “seluruh rangkaian kebijakan publik dan implementasinya yang dapat memengaruhi hasil dari sistem redistribusi kesejahteraan bagi masyarakat yang sesuai dengan konteks sosial, ekonomi, dan budayanya masing-masing” (Gough et al., 2004: 27). Penyedia (*provider*) atau redistributor kesejahteraan dari konsep rezim kesejahteraan ini melibatkan aktor dari

negara (*state*), pasar (*private*), komunitas (*community*), dan bahkan pada beberapa kasus juga melibatkan keluarga (*household*) sebagai redistributor kesejahteraan (Wood & Gough, 2006). Dalam konteks analisis layanan kesehatan di masa pandemi, analisis terhadap aktor ini menjadi penting mengingat seberapa jauh suatu layanan akan dapat bersifat universal dan berkeadilan sangat dipengaruhi oleh aktor mana yang dominan dalam penyelenggaraan kesehatan. Pada konteks wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur, terdapat beberapa studi terkait rezim kesejahteraan yang kemudian memunculkan beberapa model, yakni rezim kesejahteraan produktif (Holiday, 2000; Gough, 2004; Croissant, 2004), *developmental welfare states* (Kwon, 2005), rezim kesejahteraan redistributif (Lin & Wong, 2013), rezim kesejahteraan inklusif (Kwon, 2005; Lin & Wong, 2013), dan rezim kesejahteraan protektif (Mok & Hudson, 2014; Kuhner, 2015).

Rezim kesejahteraan produktif merujuk pada implementasi kebijakan sosial sebagai subordinasi dari pertumbuhan ekonomi dengan cara memprioritaskan program perlindungan sosial secara terbatas hanya untuk masyarakat yang masih dianggap produktif di sektor formal guna mendukung kemajuan industrialisasi (Holiday, 2000; Croissant, 2004; Gough, 2004). Pengertian rezim tersebut pun hampir sama dengan *developmental welfare state*, namun yang membedakannya ialah bahwa selain program perlindungan sosial, implementasi rezim ini juga memprioritaskan kebijakannya untuk menciptakan suatu investasi sosial melalui sektor pendidikan dan kesehatan yang ditujukan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi (Kwon, 2005). Selanjutnya, rezim kesejahteraan redistributif mengacu pada implementasi kebijakan sosial dari negara dengan memfokuskan pada program bantuan sosial *Universal Basic Income* (UBI) sebagai upaya redistribusi kesejahteraan untuk masyarakat melalui pemerataan pendapatan ekonomi (Lin & Wong, 2013). Kemudian rezim kesejahteraan inklusif merujuk pada sistem redistribusi kesejahteraan melalui berbagai program kebijakan yang lebih memprioritaskan pada program jaminan sosial secara universal agar dapat tercipta inklusi sosial dalam upaya pembangunan sosial dan ekonomi (Kwon, 2005; Lin & Wong, 2013). Dalam konteks analisis pelayanan kesehatan di masa pandemi, model rezim kesejahteraan inklusif ini sangat tepat sehingga akan digunakan dalam tulisan. Terakhir, rezim kesejahteraan protektif berbicara tentang implementasi kebijakan sosial melalui sistem perlindungan sosial yang berfokus untuk melindungi pekerja dalam hal mengatasi risiko yang mengancam hilangnya suatu pekerjaan dan terjadinya instabilitas pendapatan ekonomi (Kuhner, 2015; Mok & Hudson, 2014).



Dalam tulisan ini, model rezim kesejahteraan yang digunakan sebagai kerangka pemikiran ialah rezim kesejahteraan inklusif, mengingat pembahasannya yang lebih fokus pada sistem kesejahteraan universal terutama dalam aspek kesehatan melalui UHC. Model ini muncul dari adanya transformasi pada orientasi kebijakan sosial yang disebabkan oleh perubahan demografi, di mana kelompok rentan dan potensi kerentanan sosial dan ekonomi warga semakin bertambah banyak yang diiringi dengan berbagai kondisi yang mengkhawatirkan, sehingga tekanan sosial dan politik untuk negara agar memperluas cakupan redistribusi kesejahteraannya semakin menguat (Lin & Wong, 2013). Dalam konteks krisis COVID-19, terlihat bagaimana pandemi ini telah berdampak pada kondisi demografi masyarakat. Oleh sebab itu, orientasi kebijakan sosial juga harus bertransformasi yang disesuaikan dengan kondisi kontekstual perubahan sosial yang terjadi di masyarakat. Transformasi inilah yang kemudian menjadi salah satu faktor penyebab adanya peralihan aktor atau *provider* utama redistribusi kesejahteraan dari yang bersifat terpusat pada satu aktor menjadi kolaborasi-inklusif setiap *multi-stakeholders* yang relevan (negara, pasar, komunitas, dan keluarga) (Jacobs, 2000; Kwon, 2005; Lin & Wong, 2013).

Model rezim kesejahteraan di negara-negara Asia mengalami modifikasi pembaharuan, di mana tidak hanya berfokus pada kebijakan sosial sebagai subordinasi dari pertumbuhan ekonomi, melainkan lebih bersifat inklusif sebagai upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia (Kwon, 2005; Lin & Wong, 2013). Oleh karena itu, rumusan kebijakan sosial pun lebih diarahkan untuk “menciptakan inklusi sosial yang didasarkan pada pemenuhan hak-hak sosial (salah satunya aspek kesehatan) dan redistribusi kesejahteraan secara universal” (Lin & Wong, 2013: 281). Dengan demikian, sistem UHC memiliki relevansinya dengan model rezim kesejahteraan inklusif yang sarat akan pentingnya mewujudkan prinsip universal dalam layanan kesehatan.

### **Jaminan Kesehatan di Era *New Normal*: Seberapa Universal?**

Sebelum memasuki pandemi, sistem jaminan kesehatan nasional telah dicanangkan sebagai sistem jaminan universal. Komitmen untuk menerapkan sistem kesehatan semesta telah dicanangkan sejak tahun 2005 bersama negara-negara anggota WHO dan ditetapkan untuk dapat dicapai sampai dengan akhir tahun 2019. Dari aspek kepesertaan, Indonesia menunjukkan komitmen yang baik mencapai UHC, namun demikian dari

sisi layanan dan pembiayaan masih perlu ditingkatkan. Hal ini tercermin dari sisi kepesertaan, semua warga negara harus memiliki jaminan kesehatan; akan tetapi dari aspek kepesertaan masih terdapat kelas atau segregasi: kelas I, II, dan III yang berimplikasi pada kualitas layanan yang diperoleh. Sedangkan dalam hal layanan, belum semua penyakit dapat ditanggung oleh BPJS Kesehatan. Demikian pula dalam hal pembiayaan, pasien masih harus menanggung sebagian layanan yang tidak dapat dibayarkan oleh BPJS Kesehatan.

Mackandwaire (2005) menyebut fenomena tersebut sebagai *stratified universalism*, yaitu kondisi universal yang masih tersegregasi. Fenomena ini banyak dialami banyak negara-negara berkembang, yang mencerminkan masih adanya *inequality* dalam pelayanan kesejahteraan. Namun demikian, ia menyebutkan bahwa jika menilik dari pengalaman-pengalaman negara maju, hal ini merupakan modal mewujudkan *universal welfare* yang berkeadilan. Lantas dalam konteks *new normal*, sejauh mana Indonesia telah memanfaatkan momentum yang ada untuk mentransformasikan layanan kesehatan yang lebih universal dan lebih berkeadilan? Ataukah layanan kesehatan yang ada saat ini hanya merupakan bentuk adaptasi atau respons sesaat atas krisis yang ada?

Secara prinsip, UHC merupakan suatu sistem yang menjamin kesehatan secara universal bagi seluruh warga negara termasuk juga di dalamnya terdapat pelayanan kesehatan yang bersifat preventif, kuratif, rehabilitatif, dan promotif (WHO, 2019). Sistem UHC juga tidak selalu serta-merta memberikan penjaminan kesehatan warga secara gratis, melainkan diimplementasikan setidaknya melalui dua cara, yakni skema pembayaran iuran peserta secara mandiri (*contributory*) dan pemberian subsidi pemerintah kepada peserta penerima bantuan iuran (*non-contributory*) (WHO, 2019). Adapun prinsip universal pada sistem UHC dapat dilihat melalui tiga kriteria, yaitu *modality*, *costing*, dan *financing* (Dinnia, 2012).

*Modality* melihat pada aspek integrasi (*integrate*) dan disintegrasi (*segregated*), yakni apabila suatu sistem semakin menipiskan pembagian kelas dan menaikkan solidaritas sosial, maka sistem tersebut dianggap semakin universal (Dinnia, 2012). Terkait dengan aspek pembagian kelas, dalam masa *new normal*, dapat kita saksikan inisiasi rumah sakit tanpa kelas telah banyak dilakukan oleh pemerintah daerah, sebut saja beberapa di antaranya adalah inisiasi yang dilakukan oleh Pemkot Pontianak, Pemkot Yogyakarta dan Pemkab Kulonprogo; meskipun inisiasi tersebut telah

dilakukan sebelum masa pandemi. Esensi dari rumah sakit tanpa kelas adalah pelayanan medis yang inklusif yang mana pasien tidak dibeda-bedakan berdasarkan kelas, sebagaimana umum terjadi. Sedangkan dari aspek solidaritas sosial dalam pelayanan kesehatan, negara melalui perangkat di daerah telah menunjukkan aspek solidaritas yang terlembaga (*institutional solidarity*) di mana masyarakat miskin dan kelompok rentan tidak perlu lagi khawatir tidak akan mendapatkan layanan kesehatan seandainya mereka sakit. Fenomena ini menunjukkan bahwa pelayanan kesehatan telah mengedepankan aspek integrasi dan oleh karenanya dapat dianggap bertransformasi menuju prinsip universal yang berkeadilan. Hal ini berjalan beriringan dengan *informal solidarity* dalam merespons COVID-19 yang berkembang di tengah-tengah masyarakat (Kustiningsih dan Nurhadi, 2020).

Namun demikian, masih dalam konteks *modality*, terjadi fenomena lain pada aspek layanan kesehatan berupa perubahan (atau tepatnya: kenaikan) iuran BPJS Kesehatan. Melalui Perpres Nomor 64 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan, per tanggal 1 Juli 2020 pemerintah telah menaikkan iuran BPJS Kesehatan. Kenaikan tersebut berlaku untuk Peserta Bukan Penerima Upah (PBPU) atau peserta mandiri kelas I dan II. Sementara itu, kelas III tidak mengalami kenaikan iuran lantaran disubsidi oleh pemerintah. Untuk PBPU kelas I iuran naik dari semula Rp80.000 per orang/bulan menjadi Rp 150.000 per orang/bulan; sedangkan kelas II iuran naik dari Rp51.000 per orang/bulan menjadi Rp 100.000 per orang/bulan. Kenaikan ini di satu sisi dianggap wajar dari sisi hitungan aktuarial, namun di sisi lain menjadikan banyaknya masyarakat yang bermigrasi dari kelas I dan II menjadi kelas III. Banyaknya masyarakat yang pindah kelas ini membawa dampak pada penurunan subsidi silang antargolongan, yang merupakan basis solidaritas antargolongan.

*Costing* melihat pada aspek dekomodifikasi dan komodifikasi layanan kesejahteraan, yakni apabila cakupan suatu sistem semakin mencakup keseluruhan atau sebagian besar warga, maka sistem tersebut dianggap semakin universal (Dinnia, 2012). Jika ditelaah aspek komodifikasi dan dekomodifikasi layanan kesehatan, pada masa pandemi negara menawarkan beberapa layanan kesehatan yang dapat diperoleh secara gratis bagi masyarakat yang menjadi korban COVID-19 dengan beberapa kriteria. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 59 Tahun 2016 tentang Pembebasan Biaya Pasien Infeksi Emerging Tertentu, menyebutkan bahwa pasien yang dirawat dengan penyakit infeksi emerging tertentu termasuk COVID-19,

pembiayaannya dapat diajukan atau diklaimkan ke Kementerian Kesehatan. Klaim ini dilakukan oleh rumah sakit rujukan yang melakukan pelayanan dan perawatan pasien infeksi emerging tersebut sesuai daftar rumah sakit rujukan yang ditunjuk oleh Menteri. Dari aspek regulasi, transisi di era *new normal* menunjukkan upaya pemerintah untuk mewujudkan layanan kesehatan universal.

*Financing* melihat pada aspek pembiayaan layanan yang dapat bersifat tidak langsung (*indirect*) dan langsung (*direct*), yakni sebuah sistem kesejahteraan dapat disebut semakin universal jika dalam pembiayaannya lebih bersifat redistributif (Dinnia, 2012). Dari sisi pembiayaan, baik sebelum pandemi maupun pada fase *new normal*, di Indonesia masih diterapkan kombinasi antara sistem layanan *direct* dan *indirect*, serta kombinasi antara skema *contributory* dan *non-contributory*. Dalam model *contributory*, akses masyarakat terhadap layanan kesehatan diperoleh melalui BPJS Kesehatan di mana melalui skema asuransi ini masyarakat pada level tertentu akan mendapatkan layanan kesehatan secara gratis. Namun demikian, bagi masyarakat miskin yang tidak mampu membayar iuran BPJS, pemerintah menanggung iuran, sehingga kelompok ini disebut Penerima Bantuan Iuran (PBI). Dalam konteks ini, kelompok ini sebenarnya tidak memberikan kontribusi atau masuk dalam skema *non-contributory*. Permasalahan muncul ketika kapasitas negara untuk menanggung iuran, tidak sebanding dengan *demand* di masyarakat. Akibatnya sebagian warga merasa tereksklusi sebagai penerima bantuan iuran; sehingga layanan kesehatan dianggap belum universal dan berkeadilan.

Selain melihat ketiga aspek tersebut, sistem UHC dapat dilihat sejauhmana layanan kesehatan memenuhi tiga aspek berikut, yakni aspek sasaran (*by target/people*), aspek layanan (*by service*), dan aspek pembiayaan (*by budgeting*). *Pertama*, aspek sasaran merujuk pada ketercakupannya sistem yang mampu mencakup seluruh warga secara universal. Hal ini juga bertujuan untuk mengupayakan adanya sistem yang lebih terintegrasi, sehingga dapat menghindari sistem yang cenderung tersegregasi seperti halnya yang umum terjadi di negara-negara berkembang (Dinnia, 2012). Seperti misalnya yang terjadi pada program *Prime Minister's Jan Arogya Yojana* (PMJAY) di India yang menerapkan sistem UHC, akan tetapi masih “belum dapat menjamin kesehatan seluruh warganya (baru hanya 40% dari total warga) dan belum mencakup pekerja di sektor informal” (Chatterjee, 2020:2-3).

Dalam konteks *new normal*, sejauhmana layanan kesehatan telah bertransformasi menjadi universal dari aspek sasaran (*by target/by people*)? Pemerintah telah memberikan layanan kesehatan gratis bagi masyarakat korban COVID-19, namun demikian sifatnya *targeted* atau dengan kriteria-kriteria tertentu. Keputusan Menteri Kesehatan (KMK) RI nomor HK.01/07/MENKES/446/2020 tentang Petunjuk Teknis Klaim Penggantian Biaya Pelayanan Pasien Penyakit Infeksi Emerging Tertentu Bagi Rumah Sakit Yang Menyelenggarakan Pelayanan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) menyebutkan adanya kriteria berdasarkan pasien rapat jalan atau rawat inap. Sebagai contoh salah satu kriteria pasien rawat inap yang berhak mengajukan klaim adalah “pasien suspek dengan usia 60 (enam puluh) tahun dengan atau tanpa komorbid/penyakit penyerta, pasien usia kurang dari 60 (enam puluh) tahun dengan komorbid/penyakit penyerta, dan pasien ISPA berat/pneumonia berat yang membutuhkan perawatan di rumah sakit dan tidak ada penyebab lain berdasarkan gambaran klinis yang meyakinkan.” Dari sisi aspek sasaran, kriteria ini membatasi sebagian kelompok masyarakat tidak dapat mengakses layanan kesehatan secara gratis, misalnya pasien usia kurang dari 60 tahun tetapi tanpa komorbid atau penyakit penyerta.

*Kedua*, aspek layanan (*by service*) merujuk pada manfaat pelayanan kesehatan dari sistem yang mampu memenuhi seluruh kebutuhan warga dengan cara melakukan proses identifikasi kebutuhan kesehatan secara holistik. Dengan adanya identifikasi tersebut, sistem dapat mengetahui apa yang benar-benar dibutuhkan oleh warga dan oleh karenanya kemudian dapat menyusun kategorisasi manfaat layanan yang mampu secara tepat dan lebih sesuai dengan kebutuhan kesehatan mereka. Sehingga dapat menghindari kasus layanan sistem UHC yang terjadi pada program *Health and Wellness Centres* (HWCs) di India, di mana program tidak dapat menyediakan manfaat layanan yang sesuai dengan kebutuhan warga, terutama bagi pekerja perempuan di sektor informal (Chatterjee, 2020:3).

Dalam konteks *new-normal*, sejauhmana layanan kesehatan telah bertransformasi menjadi universal dari aspek *coverage* layanan? Pemerintah melalui Keputusan Menteri Kesehatan nomor HK.01/07/MENKES/446/2020 telah menetapkan bahwa pembiayaan pelayanan pada rawat jalan dan rawat inap meliputi: “administrasi pelayanan, akomodasi (kamar dan pelayanan di ruang gawat darurat, ruang rawat inap, ruang perawatan intensif, dan ruang isolasi), jasa dokter, tindakan di ruangan, pemakaian ventilator, bahan medis habis pakai, pemeriksaan penunjang diagnostik (laboratorium

dan radiologi sesuai dengan indikasi medis), obat-obatan, alat kesehatan termasuk penggunaan APD di ruangan, rujukan, pemulasaran jenazah, dan pelayanan kesehatan lain sesuai indikasi medis” (<https://www.kemkes.go.id/>). Regulasi ini menunjukkan niat baik pemerintah untuk mewujudkan UHC bagi korban COVID-19 dengan beragam *coverage* yang ditawarkan, sekalipun mungkin belum mencakup semua jenis layanan.

*Ketiga*, aspek pembiayaan merujuk pada pendanaan yang dapat secara mandiri mampu membiayai seluruh elemen pelaksanaan sistem yang tidak hanya bertumpu pada satu aktor atau sumber saja (biasanya negara) tetapi juga melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang ada, sehingga dapat memberikan layanan kesehatan secara gratis dan komprehensif kepada seluruh atau setidaknya sebagian besar warga. Mengingat sistem UHC seringkali terkendala oleh keterbatasan pendanaan yang kemudian menjadikan aspek sasaran dan layanan tidak mampu berjalan secara optimal untuk mewujudkan penjaminan kesehatan yang universal. Salah satu contoh dari sistem pembiayaan yang ideal ini seperti yang dilakukan oleh sistem UHC Thailand yang seringkali menjadi percontohan bagi negara-negara lain (Scheil-Adlung, 2020), dengan melibatkan “kolaborasi negara, sektor swasta, dan komunitas dalam pembiayaan melalui investasi kepada negara dalam bidang kesehatan” (Chunharas, 2020:3). Sehingga menjadikan sistem UHC Thailand semakin mendekati prinsip universal dengan cakupan lebih dari 70 persen warga serta dapat memberikan layanan kesehatan secara komprehensif dan sebagian besar gratis (Chunharas, 2020).

Dalam konteks *new-normal*, sejauhmana layanan kesehatan telah bertransformasi menjadi universal dari aspek pembiayaan? BPJS Kesehatan menyatakan bahwa tidak akan menanggung layanan kesehatan bagi pasien yang positif terkena COVID-19 atau virus corona karena termasuk dalam kategori penyakit yang menimbulkan wabah. Sebagaimana dijelaskan oleh Kepala Humas BPJS Kesehatan M. Iqbal Anas Ma’ruf, “Saat ini Menteri Kesehatan telah menetapkan bahwa COVID-19 sebagai wabah atau Kejadian Luar Biasa (KLB). Tentu di luar penyakit/pelayanan kesehatan akibat COVID-19 dan kasus suspek COVID-19, tetap dijamin BPJS Kesehatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku” (<https://bpjs-kesehatan.go.id/>). Lebih lanjut, Kepala Humas BPJS Kesehatan M. Iqbal Anas Ma’ruf menambahkan bahwa pemerintah menanggung biaya pelayanan COVID-19 tetapi tidak dalam skema program BPJS. “Soal COVID-19 ini, BPJS kesehatan diberikan penugasan khusus verifikasi. Hanya itu,” (Kompas.com, Rabu 10 Juni 2020). Dengan demikian dari aspek pembiayaan, mekanisme penerapan

sistem universal lebih bersifat *non-contributory* karena tidak dijamin oleh mekanisme asuransi. Kondisi seperti ini di satu sisi menunjukkan niat baik pemerintah dalam menciptakan kesejahteraan, namun harus dibarengi dengan penguatan kapasitas finansial negara.

## Penutup

Untuk menakar sejauh mana layanan kesehatan bersifat universal dan berkeadilan dapat dilihat melalui beberapa aspek sebagaimana disebutkan di atas, yaitu *modality*, *costing* dan *financing*. Selain itu kesejahteraan universal pada aspek kesehatan juga dapat dilihat dari tiga aspek UHC meliputi sasaran (*target* atau *people*), layanan (*service* atau *coverage*) dan pembiayaan (*budgeting*). Dengan melihat salah satu aspek resiliensi sistem kesehatan yaitu UHC, penulis menemukan salah satu bentuk adaptasi yang menonjol dari pemerintah terhadap pandemi COVID-19 di bidang layanan kesehatan adalah adanya layanan gratis bagi pasien suspek dengan kriteria-kriteria tertentu. Melihat bentuk adaptasi tersebut dan dengan mencermati fenomena layanan kesehatan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa tatanan *new normal* di satu sisi menunjukkan penguatan aspek universalisme layanan kesehatan, namun di sisi lain juga dibarengi dengan segregasi layanan kesehatan. Sebelum pandemi, penyelenggaraan jaminan kesehatan di Indonesia telah menunjukkan fenomena *universal welfare* yang terstratifikasi dan menyisakan *inequality*. Pada masa *new normal*, kondisi tersebut semakin menguat, dengan meningkatnya perbedaan kelas kepesertaan jaminan kesehatan. Dengan penurunan kondisi ekonomi masyarakat, maka stratifikasi dan *inequality* di era *new normal* semakin menguat.

Hal tersebut terjadi karena beberapa hal. Pertama, pemerintah telah berupaya memberikan layanan kesehatan baik bersifat *contributory* maupun *non-contributory*, baik dalam konteks penanganan pandemi maupun layanan kesehatan secara umum. Kedua, adanya kenaikan biaya BPJS kesehatan. Sekalipun menerapkan prinsip *cross-class solidarity*, namun demikian perbedaan besaran kontribusi tersebut semakin menebalkan stratifikasi layanan kesehatan. Pandemi membawa penurunan kapasitas ekonomi masyarakat. Hal ini mengakibatkan banyak masyarakat yang tidak lagi menjadi peserta di kelas I dan II, dan secara rasional memilih untuk “turun kelas” di kelas III. Ketiga, dari aspek *coverage* layanan kesehatan, pembiayaan penyakit yang diakibatkan virus corona memang

sudah ditanggung pemerintah, namun demikian tidak ditanggung oleh BPJS Kesehatan, sehingga dari sisi *financing* perlu diperhatikan aspek keberlanjutannya.

Ditinjau dari aspek keadilan layanan kesehatan secara lebih makro, skema BPJS Kesehatan saat ini berpotensi menimbulkan ketidakadilan karena beberapa faktor: (a) iuran yang bersumber dari PBI tidak semuanya dimanfaatkan sepenuhnya oleh peserta dari masyarakat miskin; (b) dana PBI pada daerah terpencil tidak dapat dimanfaatkan masyarakat karena ketiadaan akses pada fasilitas kesehatan dan SDM kesehatan; dan (c) dana BPJS karena bersifat *single pool*, sangat mungkin digunakan oleh kabupaten atau provinsi yang *overshot*. Sebagai penutup, tulisan ini memberikan rekomendasi untuk perwujudan layanan kesehatan yang lebih universal dan berkeadilan. Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan mempercepat perwujudan layanan kesehatan tanpa kelas dan ditingkatkan jangkauan wilayahnya. Ini bukan berarti tuntutan layanan kesehatan gratis bagi semua; bukan juga berarti menutup ruang layanan kesehatan dengan sistem kontribusi yang beragam yang memadukan dan mewadahi mekanisme pasar.



## Daftar Pustaka

- Achwan, R. 2020. "Normal Baru yang Konstruktif", *Opini Kompas*, *Kompas*, 19 Juni 2020.
- Chatterjee, M. 2020. *Universal Health Care: A view from informal women workers in India*. *Global Social Policy*. 00(0), pp. 1-5.
- Chunharas, S. 2020. "Making Thailand's UHC 'SAFE' (sustainable, affordable, fair and efficient)". *Global Social Policy*. 00(0), pp. 1-6.
- Croissant, A. 2004. "Changing welfare regimes in East and Southeast Asia: Crisis, change, and challenge". *Social Policy and Administration*, 38(5), 504–524.
- Dinnia, J. 2012. "A study of the shift towards universal social policy in Indonesia". *Institute of Social Studies*.
- Eddyono, S., Rahmawati, A. D., & Ginting, T. F. 2020. "Pandemi dan Yang Tersingkir: Menkasir Urgensi Kebijakan Inklusif Penangan COVID-19" dalam Mas'udi, W. & Winanti, P. S., *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three world of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gough, I. 2004. "East Asia: The limits of productivist regimes. In I Gough, G. Wood", A. Barrientos, P. Bevan, P. Davis, & G. Room (Eds.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America* (pp. 169–201). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gough, I, Wood, G., Barrientos, A., Bevan, P., Davis, P., & Room, G. 2004. *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa, and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holiday, I. (2000). "Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia". *Political Studies*, 48, 706–723.
- Jacobs, D. 2000. "Lob public expenditures on social welfare: do East Asian countries have a secret?". *International Journal of Social Welfare*, 9(1), 2–16.
- Kementerian Kesehatan 2020. Kemenkes Sempurnakan Teknis Klaim Biaya Pelayanan COVID-19 bagi Rumah Sakit. Retrieved 9 Agustus 2020 dari: <http://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/rilis-media/20200723/4034523/kemenkes-sempurnakan-teknis-klaim-biaya-pelayanan-covid-19-bagi-rumah-sakit/>

- Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01/07/MENKES/446/2020 tentang Petunjuk Teknis Klaim Penggantian Biaya Pelayanan Pasien Penyakit Infeksi Emerging Tertentu Bagi Rumah Sakit Yang Menyelenggarakan Pelayanan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)
- Kuhner, S. 2015. "The productive and protective dimensions of welfare in the Asia-Pacific: Pathways towards human development and income equality?". *Journal of International and Comparative Social Policy*, 31(2), 151–173.
- Kustiningsih, W. & Nurhadi. 2020. "Penguatan Modal Sosial Dalam Mitigasi COVID-19" dalam Mas'udi, W. & Winanti, P. S., *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kwon, H. 2005. "Transforming the development welfare state in East Asia". *Development and Change*, 36(3), 477–497.
- Lin, K., & Wong, K. 2013. "Social policy and social order in East Asia: An evolutionary view". *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 23(4), 270–284.
- Mahendradhata, Y. 2020. "Resiliensi Sistem Kesehatan Menghadapi COVID-19" dalam Mas'udi, W. & Winanti, P. S., *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Malik, T. D. & Purwanto, E. A. 2020. "Industri di Era COVID-19: Respons BUMN Sektor Transportasi dan Farmasi" dalam Mas'udi, W. & Winanti, P. S., *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mok, H., & Hudson, J. (2014). "Managing social change and social policy in greater China: Welfare regimes in transition?". *Social Policy and Society*, 13(2), 235–238.
- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 59 Tahun 2016 tentang Pembebasan Biaya Pasien Infeksi Emerging Tertentu.
- Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan.
- Powell, M., & Kim, K. (2014). "The 'chameleon' Korean welfare regime". *Social Policy and Administration*, 48(6), 626–646.

- Scheil-Adlung, X. (2020). *Focusing on policy coherence to achieve UHC: The social protection floor approach*. Global Social Policy. 00(0), pp. 1-6.
- Suwignyo, A. & Purwanto, E. A. (2020). “COVID-19 dan Transformasi Paradigmatik Pendidikan Tinggi” dalam Mas’udi, W. & Winanti, P. S., *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Widaningrum, A. & Mas’udi, W. (2020) “Dinamika Respons Pemerintah Nasional: Krisis Kebijakan Penanganan COVID-19” dalam Mas’udi, W. & Winanti, P. S., *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Wood, G., & Gough, I. (2006). “A comparative welfare regime approach to global policy”. *World Development*, 34(10), 1696–1712.
- World Health Organization. (2019). “Universal Health Coverage”. Retrieved 9 Agustus 2020, from [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universalhealth-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universalhealth-coverage-(uhc)).
- World Health Organization. (2020). WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard. Retrived 9 Agustus 2020, from <https://covid19.who.int/>

**BAGIAN KETIGA**

***NEW NORMAL* DI SEKTOR EKONOMI**



## **Bab 10**

# **COVID-19 dan Resiliensi UMKM dalam Adaptasi Kenormalan Baru**

*Boyke Rudy Purnomo*

COVID-19 tidak hanya merupakan masalah kesehatan. Pandemi yang diakibatkan oleh virus corona ini juga memberikan dampak serius terhadap sektor ekonomi. Dalam konteks Indonesia, paling tidak terdapat tiga masalah perekonomian yang diakibatkan oleh pandemi ini. Pertama, UMKM dan sektor informal yang menjadi bantalan ekonomi nasional begitu terpukul. Kebijakan pemerintah untuk mencegah penyebaran COVID-19 melalui pembatasan interaksi fisik masyarakat mengakibatkan berbagai aktivitas ekonomi informal terpukul, kecuali para pelaku yang berpindah ke *platform* daring yang terbukti dapat bertahan. Kondisi ini menyebabkan konsumsi masyarakat turun drastis, padahal konsumsi masyarakat memiliki kontribusi besar terhadap perekonomian, yaitu hampir 59%. Kedua, ketidakpastian pada saat pandemi ini menyebabkan tingkat investasi juga ikut melemah, karena orang atau perusahaan yang akan melakukan atau sedang dalam posisi menjalankan investasi, terhenti akibat COVID-19. Ketiga, karena ekonomi di seluruh dunia mengalami pelemahan, maka kinerja ekspor juga ikut terpukul. Hal ini tercermin dari penurunan harga komoditas, minyak, batu bara dan *crude palm oil* (CPO). Penurunan ini tentu berpengaruh pada basis perekonomian Indonesia yang berorientasi ekspor. Tidak hanya itu, sektor-sektor industri seperti pemanufakturan yang membutuhkan impor juga mengalami penurunan karena adanya disrupsi dari pandemi.

Terkait dengan masalah pertama di atas, tulisan ini mendiskusikan bagaimana adaptasi UMKM atas perubahan perilaku konsumen akibat diberlakukannya pembatasan mobilitas dan protokol kesehatan. Konsep resiliensi bisnis akan digunakan sebagai kerangka dalam mengembangkan pola adaptasi sektor ekonomi informal menuju UMKM yang lebih resilien,

tidak hanya sebagai langkah reaktif merespons pandemi, namun lebih dari itu sebagai momentum untuk menata ulang UMKM Indonesia yang lebih tangguh, kompetitif, dan mandiri. Setelah bagian pendahuluan ini akan didiskusikan dampak pandemi COVID-19 pada sektor ekonomi informal, yang dilanjutkan dengan penjelasan ringkas tentang konsep resiliensi UMKM. Bagian keempat memaparkan bentuk-bentuk adaptasi baru yang mungkin dilakukan oleh UMKM. Bagian kelima mendiskusikan aspek-aspek yang perlu diperhatikan oleh pelaku usaha sektor informal agar dapat selamat melewati ketidakpastian melalui proses adaptasi yang berkelanjutan. Di bagian akhir akan disajikan refleksi tentang peran dari pemangku kepentingan dalam upaya adaptasi kenormalan baru.

## **COVID-19 dan Dampaknya pada UMKM**

Data terakhir pada 2018, terdapat 64,2 juta unit usaha UMKM yang beroperasi di Indonesia yang merepresentasikan 99,99% dari usaha yang ada di negeri ini. Dominasi jumlah unit usaha tersebut juga sejalan dengan kemampuan serapan tenaga kerja sektor ekonomi informal ini, yaitu sebesar 116 juta orang atau 97% dari total angkatan kerja. Meskipun jumlah unit usaha dan serapan tenaga kerjanya mendominasi, namun masalah produktivitas menjadi persoalan klasik usaha UMKM. Secara agregat, isu klasik ini terlihat dari besaran kontribusi UMKM terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional yang hanya kurang dari 58 persen. Lepas dari kelemahan yang ada tersebut, UMKM dan sektor ekonomi informal ini terbukti tahan banting dengan deraan ketidakpastian akibat krisis ekonomi yang pernah melanda negeri ini.

Jika pada dua periode krisis sebelumnya, 1998 dan 2008, UMKM telah berhasil membuktikan kesaktiannya dengan mampu bertahan dari hempasan krisis, ketangguhan UMKM kini diuji pada krisis ekonomi 2020 ini. Sama-sama berlabel krisis ekonomi, namun besaran (*magnitude*) yang dirasakan sektor UMKM terasa benar bedanya. Krisis tahun 1998 berawal dari permasalahan keuangan negara-negara di Asia yang memberikan efek domino pada ekonomi nasional, yang dimulai dengan pelemahan nilai tukar rupiah, kegagalan perusahaan swasta nasional membayar utang luar negeri yang jatuh tempo, yang diikuti oleh merosotnya likuiditas perbankan nasional, *rush* uang rupiah di berbagai bank, dan kelangkaan bahan pokok. Krisis ekonomi ini kemudian melebar eskalasinya menjadi krisis politik dan krisis kepercayaan. Akibat dari banyaknya PHK di perusahaan-perusahaan

besar, peran UMKM semakin sentral. Untuk menyambung hidup, para karyawan yang ter-PHK terpaksa memulai usaha sektor informal, sehingga jumlah usaha mikro dan kecil makin bertambah pesat. Meskipun harus berhadapan dengan ketidakpastian situasi sosial-politik, keterbatasan instrumen dan fasilitas pembiayaan, serta terbatasnya daya beli konsumen, UMKM pada saat itu terbukti mampu *survive*. Hal ini terjadi karena sektor ekonomi informal memiliki imunitas yang lebih baik dibanding perusahaan-perusahaan besar karena tidak memiliki eksposur risiko terhadap nilai tukar rupiah.

Krisis 2008 bermula dari masalah keuangan di Amerika Serikat yang secara cepat menyebar secara global ke berbagai negara dan kemudian diikuti dengan turunnya harga komoditas dunia. Berbeda dengan krisis 1998, krisis 2008 murni krisis ekonomi, yang dampaknya relatif lebih ringan dari krisis sebelumnya. Hal ini terjadi karena lembaga keuangan kita masih sangat sehat, cadangan devisa juga cukup, dan ekonomi rakyat berjalan dengan baik. Krisis ekonomi tahun 2020 ini spesial, karena masalah ekonomi hanyalah dampak ikutan dari penyebaran virus yang mengancam keselamatan manusia, tidak hanya di satu tempat, satu wilayah, atau satu negara, tapi di seluruh penjuru dunia, sehingga kegiatan ekonomi tersendat, baik di lingkup lokal, nasional, regional maupun global. Tekanan terhadap sektor ekonomi juga tidak hanya terjadi pada kalangan tertentu, namun seluruh masyarakat. Mulai dari rumah tangga hingga pelaku usaha. Pembatasan mobilitas memberikan kejutan (*shock*) besar yang tidak pernah terjadi sebelumnya, sehingga meningkatkan kompleksitas penanganan krisis ini.

Secara umum, COVID-19 memberikan empat dampak utama pada UMKM dan sektor informal. Pertama, penurunan penjualan. Kebijakan pembatasan mobilitas sosial yang diterapkan oleh pemerintah seperti PSBB, *work from home*, *study from home* dan *social distancing* mengakibatkan perubahan perilaku konsumen. Masyarakat menghabiskan lebih banyak waktu di rumah dan menunda aktivitas luar rumah yang tidak urgen. Akibatnya, permintaan untuk produk-produk sektor usaha informal menurun tajam. Dibandingkan dengan kondisi normal, omzet harian UMKM di masa pandemi ini hanya tinggal 15–10 persen saja (katadata.co.id). Kedua, terbatasnya pasokan bahan baku. Pembatasan mobilitas juga mengakibatkan sulitnya mendapatkan bahan baku produksi. Walaupun bahan baku dapat diperoleh harganya meningkat tajam. Seperti harga kedelai yang biasanya berkisar Rp6.700 naik menjadi Rp8.500, bawang putih dari dari sebesar



Rp35.000 menjadi Rp55.000 per kilogram, dan gula pasir dari Rp12.500 menjadi Rp18.000 per kilogram (kontan.co.id). Ketiga, kesulitan membayar pinjaman. Imbas dari turunnya pendapatan dan pada saat bersamaan terjadi kenaikan ongkos produksi menimbulkan komplikasi pada aliran kas usaha sektor informal ini. UMKM dipaksa untuk merasionalisasi pengelolaan keuangannya, memprioritaskan pembayaran karyawan dan pembelian bahan produksi. Margin yang terus tergerus menyebabkan UMKM tidak memiliki kecukupan dana untuk membayar pinjaman yang dimiliki. Keempat, PHK karyawan. Dengan terbatasnya pendapatan membuat pelaku usaha informal mencoba untuk mengurangi tekanan kerugian, dengan mengurangi gaji karyawan, bahkan dalam banyak kasus terpaksa merumahkan mereka.

## Resiliensi UMKM

Bagaimana pelaku usaha dapat bangkit kembali dari keterpurukan, musibah, dan situasi yang penuh ketidakpastian? Pertanyaan tersebut menjadi isu sentral tidak hanya pada penggiat UMKM, pemerintah, akademisi, namun juga bagi para pelaku UMKM sendiri khususnya dalam situasi sektor ekonomi informal dihantam oleh tekanan-tekanan eksternal. Kondisi pandemi merupakan salah satu jenis *external shocks* yang mungkin dihadapi oleh pelaku usaha, selain tekanan lain seperti aneka bentuk bencana alam, krisis ekonomi, krisis politik, dan kerusakan (Linnenleucke et al, 2012). Studi dari May dan Koski (2013) menunjukkan bahwa *external shocks* memberikan tantangan yang signifikan pada struktur pola kerja, kemampuan bertahan hidup, dan kesuksesan UMKM. Respons UMKM terhadap tekanan eksternal tersebut sangatlah penting untuk menentukan apakah UMKM mampu melewati situasi sulit atau dipaksa tenggelam dalam ombak tekanan eksternal tersebut.

Resiliensi bisnis (*business resilience*) didefinisikan sebagai kapasitas unit usaha untuk bangkit kembali dari kesulitan dan kegagalan (Luthans, 2002). Bisnis yang memiliki resiliensi tinggi dapat dicirikan dalam tiga tingkatan (Branicki, et al., 2018). Pertama, perusahaan yang dapat menjamin keberlanjutan bisnisnya meskipun dihantam oleh gelombang ketidakpastian baik yang datang dari sumber internal maupun eksternal. Tingkat penjualan, omzet dan margin keuntungan dapat dijaga pada level normal, kewajiban-kewajiban keuangan dapat dipenuhi, investasi dan pengembangan bisnis tetap dapat dilakukan, serta manajemen kader dan pengembangan kompetensi personel tetap dijalankan. Secara sederhana, meskipun ombak

dan badai datang, aktivitas bisnis dan produksi tetap dapat dipertahankan pada level wajar dan perusahaan masih mencetak pertumbuhan positif.

Kedua, perusahaan mensiasati ketidakpastian dengan menggunakan moda *survival*. Produk dan lingkup usaha tidak berubah meskipun pendapatan hampir tidak bisa menutup pengeluaran. Ketidakpastian menyebabkan turunnya omzet usaha sehingga aliran kas perusahaan terganggu. Kondisi bisa lebih buruk apabila selain penurunan pendapatan terjadi pula kenaikan beban biaya operasional secara signifikan. Dampaknya tentu aliran kas perusahaan akan mengalami masalah serius, pembayaran barang yang diambil dari pemasok tidak bisa lancar, gaji tidak bisa dibayar tepat waktu, dan juga kewajiban keuangan kepada kreditor tidak bisa ditunaikan. Dalam moda *survival*, fokus usaha diarahkan untuk meminimalkan kerugian yang terjadi. Perusahaan dengan resiliensi tinggi dapat melewati periode sulit ini dan sesegera mungkin berpindah ke moda pertumbuhan.

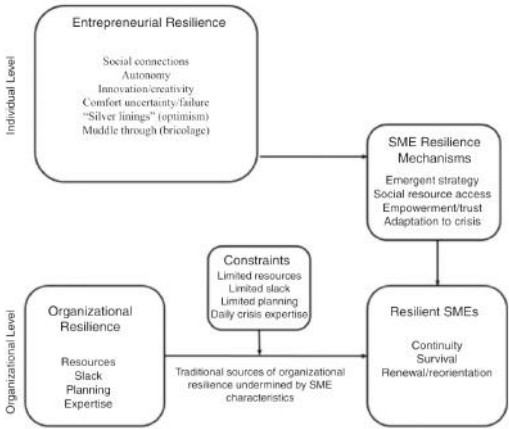
Ketiga, perusahaan yang mampu melakukan re-orientasi dan pembaharuan bisnis. Dalam menghadapi ketidakpastian adakalanya perusahaan perlu mengambil langkah revolusioner dengan mengubah arah usaha, memodifikasi model bisnis dan melakukan pembaharuan usaha. Target konsumen mungkin perlu diubah, konfigurasi rantai pasokan perlu dimodifikasi, saluran distribusi perlu diatur ulang, strategi komunikasi perlu ditata kembali, struktur biaya perlu dibongkar, dan sistem dan proses produksi perlu disesuaikan dengan karakteristik lingkungan bisnis terkini. Perusahaan dengan resiliensi tinggi mampu melewati proses transformasi perubahan arah dan model bisnis tersebut.

Secara natural karakteristik UMKM tidak menghadirkan resiliensi dalam bisnis. Sumber daya yang dimiliki biasanya terbatas. Modal yang digunakan relatif kecil, akses terhadap pendanaan eksternal sangat terbatas, teknologi yang digunakan sederhana, komposisi dan kompetensi SDM yang bekerja juga relatif rendah. Hal ini menempatkan UMKM pada posisi yang rentan terhadap risiko tekanan-tekanan eksternal.

Nah, jika karakteristik UMKM tidak mendukung hadirnya resiliensi dalam bisnis, bagaimana mungkin UMKM bisa menunjukkan ketangguhannya menghadapi tekanan eksternal, seperti dibuktikan dalam krisis 1998 dan 2008? Pasti ada dimensi lain yang perlu diungkap untuk menjelaskan bagaimana ketangguhan tersebut muncul. Konsep resiliensi bisnis yang berkembang menekankan ketangguhan bisnis dalam level organisasi, khususnya pada usaha besar yang sudah mapan. Sementara

pada UMKM peran *entrepreneur* yang umumnya berperan sebagai *owner* merangkap *manager* biasanya lebih dominan. *Entrepreneur* menjadi pusat kewenangan dan pengambilan keputusan. Departementalisasi tidak dapat dilakukan, dan tingkat delegasi kewenangan dan tanggung jawab juga sangat terbatas. *Owner-manager* mampu hampir semua keputusan baik yang bersifat strategis maupun operasional harian. Personel yang ada hanya berperan sebagai tenaga bantu, penerima instruksi dan biasanya sangat minim inisiatif. Oleh karenanya, dalam konteks UMKM, pengembangan dan adaptasi resiliensi bisnis terefleksikan pada sikap, perilaku, dan aktivitas *owner-manager*.

Seorang *entrepreneur* sejati memiliki naluri bertahan hidup yang baik, karena mereka memiliki sikap: positif terhadap risiko (Hedner *et al.*, 2011), terbiasa dan unggul dalam menghadapi ambiguitas (Ayala dan Manzano, 2014), tetap positif manakala menghadapi kesulitan (Baron dan Markman, 2000), melihat krisis sebagai peluang untuk memperbaiki bisnis (Hayward *et al.*, 2010), proaktif mengambil inisiatif (Krueger dan Brazeal, 1994), dan terlatih untuk mengidentifikasi peluang yang sebelumnya tidak dieksploitasi (Hitt *et al.*, 2001). Sikap-sikap di atas menunjukkan adanya resiliensi kewirausahaan, dan hal tersebut menjadi dasar terciptanya resiliensi bisnis dalam konteks UMKM yang cenderung lebih bersifat relasional, kontekstual, dan berperilaku daripada bersifat struktural dan sumber daya yang intensif.



**Gambar 10.1.** Model Resiliensi UMKM (Branicki *et al.*, 2018)

## Desain Adaptasi Kenormalan Baru untuk UMKM

Pandemi COVID-19 mendisrupsi hampir semua sendi kehidupan. Wabah ini tidak hanya berdimensi kesehatan dan kemanusiaan, namun lebih jauh telah merembet dan memberikan dampak sangat kuat pada sektor ekonomi, geopolitik, dan budaya. Tidak diketahui pasti kapan pandemi ini akan berakhir, namun yang pasti, dunia masuk pada situasi ketidakpastian permanen, sampai dengan adanya ekuilibrium baru yang terbentuk. Protokol kesehatan telah mengubah perilaku konsumen, baik konsumen individual maupun organisasi.

Karena UMKM berada pada ekosistem yang mengikuti mekanisme *market-driven*, pelaku usaha harus merespons dan menyesuaikan perubahan tersebut. Pandemi memaksa perusahaan melakukan efisiensi dan mencari cara agar bisa bertahan. Alih-alih untuk melawan ketidakpastian, dengan kapasitas dan sumber daya yang dimiliki para pelaku usaha informal mau tidak mau harus beradaptasi dengan situasi ketidakpastian ini. Kapabilitas adaptif sangat krusial untuk memperkuat ketahanan UMKM dalam masa krisis (Battisti dan Deakins, 2012). Pola pikir dan pola tindak adaptif harus terus diasah baik pada tataran strategi, proses bisnis maupun evaluasi implementasinya. *Emergent strategy* dan pendekatan adaptif mensyaratkan adanya proses dinamis untuk membangun kesesuaian antara karakteristik lingkungan dengan kondisi organisasi, keserasian perubahan lingkungan dengan perencanaan dan implementasi rencana bisnis.

Sumber daya yang terbatas bukanlah menjadi penghalang untuk bertahan dan terus berkembang. Wirausaha sejati mampu mendapatkan kesuksesan dengan mendayagunakan apa yang mereka miliki saat ini melalui pendekatan *bricolage* (Baker dan Nelson, 2005). Tidak perlu rencana yang ideal. Tidak juga harus menggunakan sumber daya dan peralatan yang komplet. Kreativitas dan daya imajinasi memungkinkan mereka untuk memunculkan inovasi dari sumber daya yang terbatas, dan menciptakan peluang yang tidak disadari oleh orang lain. Lebih lanjut, budaya informalitas yang dimiliki usaha kecil seringkali dianggap tidak mendukung resiliensi bisnis, namun dalam perspektif *bricolage* hal ini justru memberikan potensi adanya fleksibilitas dan kapasitas adaptif dari UMKM karena rantai pengambilan keputusan yang lebih pendek dan cair yang memungkinkan UMKM untuk melakukan respons yang lebih cepat manakala krisis terjadi (Battisti dan Deakins, 2012).

Prinsip utama dalam proses adaptif terkait situasi pandemi ini adalah bagaimana pelaku sektor usaha informal membangun keseimbangan antara urusan kesehatan dan keselamatan jiwa terutama kaitannya dengan pencegahan penyebaran virus corona (*safeguard our lives*) dan urusan keberlanjutan usaha terutama terkait penghidupan pelaku usaha dan karyawan yang bekerja didalamnya (*safeguard our livelihood*). Ibarat mengendarai mobil, keseimbangan mengatur gas dan rem sangat menentukan apakah perjalanan dapat mencapai tujuan sesuai rencana dan terhindar dari kecelakaan yang diakibatkan oleh kondisi jalan, kepadatan lalu lintas dan perilaku pengendara lainnya. Menginjak pedal gas usaha untuk mendapatkan pendapatan, memperlancar *cash flow* dan berharap mendapat keuntungan ekonomi tentu perlu untuk diupayakan, namun pelaku usaha perlu paham kapan pedal rem perlu diaktifkan sehingga aktivitas ekonomi tidak membuat terlena dan mengabaikan masalah keselamatan, baik keselamatan diri sendiri, karyawan, konsumen dan pihak-pihak lain di sekitar lingkungan usahanya. Urusan kesehatan menjadi aspek paling elementer saat ini, namun demikian jangan sampai menjadi alasan terhentinya kegiatan ekonomi. Roda ekonomi tentu harus tetap berputar, terutama yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat.

Pola pikir dan pola tindak adaptif pelaku UMKM dalam merespons kondisi pandemi dapat dikelompokkan pada beberapa aspek:

1. Internalisasi protokol kesehatan dalam menjalankan usaha dan melakukan interaksi bisnis. Menjalankan usaha pada kondisi pandemi tidak bisa dilakukan dengan cara *business as usual*, yaitu hanya berkutat urusan mengelola fungsi-fungsi pokok bisnis seperti pemasaran, produksi, rantai pasokan, sumber daya manusia, dan keuangan. Untuk menjamin keberlanjutan usaha, pelaku usaha perlu mengadopsi protokol kesehatan dalam keputusan-keputusan bisnisnya, selain fungsi-fungsi bisnis konvensional. Prosedur operasional standar perlu disiapkan. Prosedur operasi dapat dibuat dalam dua jenis, yaitu protokol baku COVID-19 dan prosedur standar tambahan untuk tiap sektor usaha UMKM untuk mengakomodasi keunikan karakteristik masing-masing sektor usaha. Untuk sektor usaha informal pasar tradisional dan warung makan misalnya, maka prosedur operasional standar dapat diusulkan seperti terlihat dalam Tabel 10.1.

**Tabel 10.1** Prosedur standar COVID-19

<p><b>Penerapan Pola Hidup Bersih dan Sehat (PHBS)</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Wajib memakai masker kain</li><li>2. Cuci tangan menggunakan air mengalir dan sabun atau <i>hand-sanitizer</i></li><li>3. Membuang sampah di tempat sampah</li><li>4. Tidak merokok</li><li>5. Tidak meludah di sembarang tempat</li><li>5. Menjaga jarak 1–1,5 meter dengan orang lain</li><li>6. Hindari menyentuh area wajah</li></ol>
<p><b>Perilaku Produsen (pelaku usaha)</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Menjaga kebersihan tempat usaha dan pelaku usaha/karyawan</li><li>2. Rutin membersihkan peralatan usaha menggunakan disinfektan</li><li>3. Menyediakan <i>hand-sanitizer</i> atau tempat cuci tangan dengan air mengalir, sabun, tissue tangan, dan tempat sampah tertutup</li><li>4. Memasang tirai pembatas di meja pelayanan</li><li>5. Memakai sarung tangan sesuai dengan bidang usaha</li><li>6. Memasang poster anjuran cuci tangan dan perilaku hidup sehat</li><li>7. Mengatur jarak pada tempat kerja karyawan, ruang tunggu pengunjung, barisan tempat duduk pertunjukan dan area antrian pengunjung agar tidak saling berdekatan.</li><li>8. Memeriksa suhu tubuh karyawan. Apabila karyawan dengan suhu badan &gt;38°C dilarang masuk kerja</li><li>9. Menyediakan <i>thermometer gunshot</i> untuk pemeriksaan pengunjung. Apabila pengunjung dengan suhu badan &gt; 38°C dilarang masuk ke area layanan</li><li>10. Menyediakan pembayaran nontunai</li></ol>
<p><b>Perilaku Konsumen</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Mencuci tangan sebelum dan sesudah melakukan pembelian barang dan beraktivitas</li><li>2. Menjaga jarak dan meminimalisasi kontak fisik dengan produk, penyedia jasa/pelaku usaha, pegawai, dan pengunjung lainnya</li><li>3. Memeriksa suhu tubuh sendiri. Jika suhu badan &gt;38°C, sebaiknya sadar diri tidak beraktivitas diluar</li><li>4. Mengutamakan pembayaran nontunai</li><li>5. Mematuhi peraturan penanganan COVID-19 yang diterbitkan pemerintah</li></ol>

Prosedur standar tambahan untuk sektor pasar tradisional dan warung makan:

Pasar Tradisional	Warung Makan
Tempat berjualan tidak gelap dan lembap	Memastikan bahan baku higienis dan diolah dengan cara higienis hingga produk sampai ke tangan konsumen
Memastikan semua produk higienis dan tertutup	Pembatasan jumlah pengunjung, sehingga jumlah pengunjung maksimal 1 orang per m <sup>2</sup> luasan warung
Memasang tirai pembatas di kasir atau memakai <i>face shield</i>	Memasang tirai pembatas di kasir atau memakai <i>face shield</i>
Pembatasan jumlah pengunjung, sehingga jumlah pengunjung 1 orang per m <sup>2</sup>	Mencuci dan menjaga kebersihan peralatan produksi dan peralatan makan dengan air mengalir
Mengatur dan menerapkan pintu masuk dan keluar pengunjung	Mengatur pintu masuk dan pintu keluar
Menyediakan tempat cuci tangan/ <i>hand-sanitizer</i> di beberapa titik strategis	Menyediakan tempat cuci tangan/ <i>hand-sanitizer</i> di beberapa titik strategis
Jarak antarpedagang diatur minimal 1,5 m	Mendorong pembelian dibawa pulang ( <i>take away</i> ) dan atau penghantaran ( <i>delivery</i> )
Memanfaatkan ruang terbuka (lapangan, area parkir, dsb) untuk berdagang	
Membuat unit khusus untuk mengawasi pedagang dan konsumen yang datang	

2. Mengadopsi transformasi digital. Untuk merespons perubahan perilaku masyarakat akibat pembatasan fisik dan pembatasan sosial yang diberlakukan pemerintah, pelaku usaha perlu melakukan migrasi dari usaha berbasis luring ke saluran berbasis daring. Perdagangan elektronik (*e-commerce*) menjadi keniscayaan bagi pelaku usaha pada saat sekarang. Ragam pilihan dan rentang teknologi digital yang dapat digunakan oleh pelaku usaha informal meliputi: (a) Aktivasi dan optimalisasi media sosial *mainstream* seperti Instagram, Facebook dan Youtube, (b) Utilisasi aplikasi *social chatting* seperti Whatsapp dan Line, (c) Optimalisasi sistem transaksi C2C (*customer to customer*) pada ekosistem *marketplace* seperti Tokopedia, Bukalapak dan Shopee,

(d) Memanfaatkan *platform* yang disediakan oleh bisnis *ride hailing* seperti Go-Jek dan Grab, atau (e) Menciptakan kreasi pasar digital secara komunal seperti warungkalasan.com atau bergabung pada portal yang disediakan oleh instansi pemerintahan seperti Sibakul Jogja ([www.sibakuljogja.jogjaprovo.go.id](http://www.sibakuljogja.jogjaprovo.go.id)). Adaptasi dan kombinasi portofolio media digital yang digunakan tentu sangat terkait dengan jenis produk, sasaran konsumen, dan literasi digital yang dimiliki oleh pelaku usaha.

Dengan memanfaatkan cara perdagangan elektronik, pelaku usaha tidak hanya mampu melayani pelanggan yang sudah ada dengan lebih aman dan nyaman, namun juga terbuka peluang untuk menambah pelanggan baru. Perdagangan elektronik menawarkan cakupan pasar yang lebih luas, lebih murah dan lebih fleksibel. Pertumbuhan pasar *e-commerce* demikian menjanjikan, tidak hanya karena adanya kebijakan pembatasan yang diberlakukan oleh pemerintah. Perdagangan dengan moda digital menjanjikan keuntungan tidak hanya bagi produsen namun juga bagi konsumen. Mekanisme pasar menjadi lebih transparan. Konsumen dapat dengan mudah membuat perbandingan produk atau jasa, fitur, dan harga, tanpa harus beranjak dari tempat duduk. Kepuasan konsumen juga lebih transparan karena adanya mekanisme pemeringkatan.

3. Melakukan redefinisi dan eksploitasi modal sosial. Kondisi krisis memberikan pelajaran berharga akan pentingnya koneksi sosial. Manusia tidak bisa hidup soliter, butuh ikatan untuk saling peduli dan saling membantu. Krisis tidak bisa diatasi jika setiap orang bekerja sendiri-sendiri. Koneksi sosial sering dipahami sebagai sumber resiliensi pada level individu. Adanya koneksi sosial memungkinkan individu untuk memiliki mekanisme dukungan informal. Resiliensi dapat dihasilkan dari kelekatan sosial (*social embeddedness*) pengusaha dalam bisnis dan dari dukungan sosial yang diberikan oleh karyawan dan pemangku kepentingan lainnya. Literatur menyorot pentingnya koneksi sosial untuk memperkuat resiliensi UMKM (van der Vegt *et al.*, 2015). Koneksi sosial tidak hanya menawarkan manfaat untuk membantu menjalankan proses bisnis dan melakukan pengembangan usaha (Purnomo dan Kristiansen, 2018), namun juga terbukti mampu memberikan sumber daya cadangan manakala krisis menerpa (Gittell *et al.*, 2006; Lengnick-Hall *et al.*, 2011). Laporan terbaru dari Hoftstede Insight (2020) menunjukkan bahwa skor indeks individualitas Indonesia berada pada angka 14, yang



menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat kolektif yang loyal terhadap koneksi-koneksi kelompok. Konektivitas sosial dahulu sering direpresentasikan dengan aktivitas kerja bakti, gotong-royong, *sambatan*, *layatan*, *sumbangan*, dan sebagainya. Di awal tahun 1995 pemerintah berusaha melembagakan modal sosial ini melalui Gerakan Cinta Produk Indonesia, yang kemudian dikemas ulang menjadi Gerakan 100% Produk Indonesia, meskipun sekarang tidak lagi terdengar kabarnya.

Gerakan yang mati suri tersebut harus dibangkitkan dan digelorakan kembali, tentunya dengan mendefinisikan kembali eksploitasi modal sosial untuk membangun resiliensi masyarakat pada konteks pandemi. Spirit gerakan adalah upaya untuk saling menguatkan, berempati dan saling membantu pada kelompok sosial terdekat baik pada aspek keselamatan maupun pada aspek sumber penghidupan. Koneksi sosial tidak hanya diaplikasikan pada aktivitas-aktivitas yang bersifat *charity*, seperti penyediaan paket berbagi secara komunal yang berisi sayuran atau bahan makanan yang digantung di depan pagar dan dapat diambil gratis oleh yang membutuhkan, namun juga harus didorong dan diperluas untuk diaplikasikan pada aktivitas ekonomi agar keberlangsungan dan kebermanfaatannya makin optimal. Kendala logistik dan rantai pasok akibat adanya pembatasan fisik dan pembatasan sosial dapat diatasi dengan gerakan mengoptimalkan konsumsi dan produksi dengan menggunakan bahan-bahan lokal yang ada disekitar kita. Kendala pemasaran produk akibat pembatasan sosial dapat diatasi dengan gerakan membeli produk dari tetangga sendiri. Singkat kata, dengan memproduksi dari bahan lokal dan membeli dari produsen lokal, memungkinkan roda ekonomi tetap berjalan, meminimalkan mobilitas warga, dan membangun ketahanan masyarakat.

4. Mengasah kesiapan untuk melakukan reorientasi bisnis dan mengubah model bisnis. Pandemi COVID-19 ini telah mendisrupsi struktur pasar, perilaku konsumen dan tata kelola bisnis. Menjalankan usaha dengan moda *business as usual* tentu tidak kompatibel pada situasi disrupsi tersebut. Ketika mobilitas orang dibatasi, menjual produk makanan dengan cara makan di tempat misalnya, tentu bukan merupakan opsi yang bijak. Disrupsi harus direspons oleh pelaku usaha dengan kreatif untuk memunculkan cara baru dalam berbisnis, memodifikasi tawaran

atas produk yang sudah ada, atau bahkan mengenalkan produk dan layanan baru.

Terdapat empat pilihan strategi yang dapat diambil oleh UMKM dalam merespons disrupsi akibat pandemi ini (Purnomo *et al.*, 2020). Pertama, mengeksploitasi permintaan. Saat pandemi, permintaan makanan dari pelaku usaha makanan misalnya gudeg, bakmi, siomay, dst. masih tetap tinggi, namun pembeli tidak berani membeli dengan moda makan di tempat seperti kebiasaan yang mereka lakukan sebelum pandemi. Pelaku usaha dapat mengeksploitasi permintaan ini dengan menyajikan makan-makanan tersebut dalam versi beku (*frozen foods*) maupun dalam kemasan kaleng (*canned-foods*). Metode serupa juga dilakukan para pelaku usaha penjualan daging, baik sapi maupun ayam, dengan menyajikan daging beku yang telah dibumbui dan siap disajikan hanya dengan proses pemanasan.

Kedua, memperluas sumber daya. Melihat tren perubahan pola konsumsi konsumen dan meningkatnya permintaan atas makanan kemasan beku maupun kaleng, beberapa pelaku usaha makanan yang sudah berhasil melakukan adopsi teknologi pengemasan kaleng dan pemanfaatan pembekuan makanan berusaha untuk memperluas cakupan bisnisnya. Seperti yang terjadi pada beberapa pelaku usaha gudeg di wilayah Wijilan mengundang pelaku usaha lain, misalkan pelaku usaha perikanan di Juwana Pati untuk bekerjasama dalam melakukan pengemasan produknya. Pada akhirnya pengusaha gudeg tersebut sekarang tidak hanya menawarkan produk gudeg (baik makan ditempat, dibawa pulang dengan kemasan bungkus anyaman bambu, dibawa pulang dalam kemasan kendil, dan dibawa pulang dalam bentuk gudeg kaleng), tapi juga memiliki pendapatan baru dari persewaan fasilitas pengemasan makanan.

Ketiga, mengakuisisi kapabilitas baru. Strategi ini banyak dilakukan oleh pelaku usaha *fashion*. Mereka merespons rendahnya permintaan produk pakaian dengan membangun kapabilitas dan kemampuan untuk memproduksi peralatan pelindung diri. Kapasitas produksi dan pegawai yang menganggur untuk membuat produk fashion, didorong untuk belajar kemampuan baru dalam memproduksi APD, sehingga nantinya terbuka kesempatan untuk melayani segmen baru.

Keempat, *scaling-up*. Di antara ketiga strategi lainnya, *scaling-up* merupakan pilihan yang paling agresif. Strategi ini dilakukan untuk

mendorong akselerasi pertumbuhan bisnis memanfaatkan peluang yang ada. Fokusnya tidak hanya untuk bertahan hidup, namun berlari lebih kencang untuk berekspansi dan memaksimalkan pertumbuhan. Beberapa produk makanan kesehatan berbahan lokal seperti produsen sereal berbasis garut adalah contohnya. Selama pandemi mereka terkejut dengan meningkatnya permintaan terutama munculnya segmen-segmen konsumen baru yang peduli pada isu kesehatan. Hal ini mendorong mereka untuk meningkatkan kapasitas produksi, menambah jumlah karyawan, dan mendapatkan omzet 4x lipat dari kondisi sebelum pandemi.

## **Adaptasi dan Momentum Perubahan Pengelolaan UMKM**

Pandemi datang mengagetkan kita semua, merusak struktur dan pola kerja, merevisi pola relasi sosial, dan mengoyak pola hidup normal masa lalu. Pandemi bukanlah masalah semalam, yang akan kembali normal setelah minum obat. Perubahan yang terjadi karena COVID-19 bersifat fundamental dan permanen, merasuk sampai ke dasar struktur masyarakat. Kesehatan, ekonomi, pendidikan, transportasi, pariwisata, dan logistik hanyalah sedikit contoh sektor-sektor yang mengalami disrupsi. Muncul budaya hidup baru, budaya peduli kebersihan, budaya peduli dengan jarak fisik dan jarak sosial, dan budaya digital. Kita tidak akan bisa kembali ke kenormalan masa lalu. Menoleh ke belakang dan meratapi nasib tidak akan memberi solusi.

Pun demikian dalam pengelolaan UMKM, perubahan terus terjadi, menginterupsi kenormalan masa lalu dan menghadirkan kenormalan baru. Adaptasi adalah satu-satunya jawaban agar probabilitas bertahan hidup tetap terjaga. Adaptasi juga sekaligus dapat menjadi momentum untuk menata ulang cara-cara pengelolaan UMKM yang lebih resilien yang dicirikan dengan terintegrasinya protokol kesehatan dalam keputusan bisnis, adopsi transformasi digital, penguatan modal sosial, dan inovasi berkelanjutan dalam model bisnis.

Seperti dua sisi mata uang, upaya mengembangkan adaptasi kenormalan baru menghadirkan peluang sekaligus tantangan. Persistensi dalam mengelola dan mencari solusi atas tantangan-tantangan yang ada menjadi dasar dalam penguatan resiliensi UMKM, sementara kecerdasan dalam menangkap dan mengeksplorasi peluang menjadi dimensi lain untuk mendorong resiliensi dan mengakselerasi bisnis di era pandemi. Bagi pelaku usaha yang dapat membaca dan menyesuaikan diri terhadap perubahan

perilaku konsumen dan pola pembeliannya, maka beberapa peluang dapat dimanfaatkan.

Pertama, masuk ke dalam ekosistem digital. Ekosistem digital menawarkan jangkauan pemasaran yang lebih luas bagi para UMKM. Tidak hanya karena kemudahan akses, lintas waktu dan lintas lokasi, ekosistem digital menjanjikan pertumbuhan yang *extraordinary*. Pertumbuhan penjualan lewat media elektronik di Indonesia mencapai 300% per tahun. Sementara itu penjualan bulanan di pasar digital naik 26% dibandingkan rata-rata transaksi bulanan di kuartal kedua tahun lalu. Begitu juga dengan transaksi harian yang naik menjadi 4,8 juta transaksi dari rata-rata 3,1 juta transaksi. Bahkan tingkat kenaikan akuisisi konsumen baru mencapai 51%. Kedua, UMKM yang “*go digital*” juga memiliki peluang lebih besar terhadap akses pembiayaan. Beberapa lembaga pembiayaan sudah mulai melihat *digital records* sebagai salah satu instrumen mengukur kesehatan usaha sekaligus dapat berfungsi sebagai pengganti *collateral*. Hal ini dapat menjadi solusi masalah klasik yang dihadapi UMKM yang sulit mendapatkan pembiayaan dari perbankan dan lembaga keuangan karena terbatasnya aset yang dimiliki untuk dijadikan sebagai jaminan.

Kedua, ekstensifikasi moda dan teknologi digital. Pada saat sekarang, perusahaan yang mulai melakukan transformasi digital mungkin masih berfokus pada aspek penjualan. Namun kedepannya lingkup transformasi digital dapat diperluas ke aspek-aspek bisnis yang lain misalnya penggunaan *digital order processing* untuk meningkatkan efisiensi proses produksi melalui proses automasi, adopsi *machine learning*, dan kecerdasan buatan untuk mengoptimalkan kinerja rantai pasokan, dan penggunaan *big data* dan kecerdasan buatan untuk memaksimalkan *customer experiences*.

Ketiga, masuk ke sektor-sektor usaha yang memberikan prospek usaha positif. Tidak semua sektor bisnis menerima dampak negatif dari pandemi. Beberapa sektor usaha seperti produksi alat-alat kesehatan (masker, APD, *face shield*), produksi bahan-bahan penunjang imunitas tubuh (madu, suplemen kesehatan, jamu, dsb.), produk olahan makanan, dan produk-produk pertanian justru memiliki peluang pertumbuhan lebih besar dalam era pandemi ini. Pelaku usaha tentu harus proaktif dan responsif memanfaatkan peluang tersebut, sehingga dapat menavigasi bisnis yang dijalankan agar tidak tenggelam dalam kubangan krisis.

Keempat, membangun kembali koperasi sebagai sokoguru perekonomian nasional. Upaya mewujudkan kenormalan baru menyiratkan konkrutnya urusan ekonomi, urusan kesehatan, dan kemaslahatan

masyarakat. Semangat itu sangat relevan dengan spirit perkumpulan koperasi yang menghadirkan *mutual benefit* antaranggota yang didasarkan kepentingan bersama. Gerakan-gerakan yang bertumpu pada menghidupkan konektivitas sosial akan lebih dahsyat perannya manakala diorkestrasi dalam wadah kewirausahaan koperasi yang modern dan profesional. *Cooperative entrepreneurship* dapat terwujud melalui tiga pilar utama yaitu adanya sikap kewirausahaan anggota dan pengurus, adanya keinginan kuat dan upaya nyata dalam menginisiasi dan menghasilkan produk dan layanan baru, dan adanya upaya serius untuk saling melengkapi atas kelemahan dan kelebihan yang dimiliki antaranggota, baik pada aspek kemampuan, sumber daya, produk, pasar, dan teknologi (Rezazadeh dan Nobari, 2018).

Di sisi yang lain desain adaptasi kenormalan baru juga menghadapi beberapa tantangan, di antaranya:

Pertama, tingkat konektivitas ekosistem digital yang masih terbatas. Data terakhir dari Kementerian Koperasi dan UMKM menunjukkan bahwa saat ini UMKM yang terhubung dengan ekosistem digital baru berkisar 13% atau sekitar 8 juta pelaku usaha. Salah satu penyebab utama rendahnya tingkat konektivitas pada ekosistem digital adalah infrastruktur digitalisasi yang ada di Indonesia, baik pada sebaran akses maupun kualitas akses. Sebaran akses terkendala dengan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan, sementara kualitas akses terkendala dengan teknologi yang diadopsi.

Kedua, terkoneksi pada ekosistem digital tidak otomatis pelaku usaha mendapatkan kesuksesan. Setelah UMKM tersebut terkoneksi pada ekosistem digital, mereka harus berkompetisi dengan pelaku bisnis digital yang telah ada. Pada titik ini, tidak semua UMKM punya kemampuan bersaing dalam ekosistem digital. Padahal dengan budaya baru konsumen digital, maka UMKM Indonesia tersebut akan bersaing dengan produsen lain dari luar negeri, khususnya China yang memiliki kemampuan di atas rata-rata dan lebih berpengalaman dalam digitalisasi.

Ketiga, salah satu karakteristik dari bisnis di pasar digital adalah butuh respons cepat dan reliabel. UMKM Indonesia yang kental dengan budaya informalitas dan relatif belum mengenal manajemen modern gagap menghadapi karakteristik pasar tersebut. Ketidakmampuan menunjukkan respons cepat dan reliabel atas permintaan informasi atau pembelian barang yang diujakan justru akan kontra produktif terhadap upaya “go digital” yang mereka lakukan.

Keempat, isu lain yang tidak kalah serius pada UMKM adalah literasi digital yang terbatas. Pengetahuan dan kecakapan usaha sektor informal untuk menggunakan media digital, alat-alat komunikasi dan jaringan yang tersedia dalam dengan menemukan, mengevaluasi, membuat dan menggunakan informasi terkait dengan usaha yang digeluti masih sangat terbatas. Salah satu contoh perlunya penguasaan literasi digital adalah terkait materi penjualan. Berbeda dengan bisnis yang dijalankan dengan cara konvensional, berbisnis menggunakan *platform* digital membutuhkan katalog produk guna memudahkan pencarian konsumen. Tentu saja katalog produk tidak bisa dibuat sembarangan, karena dalam bisnis berbasis digital konsumen sangat mudah melakukan *skip*. Katalog dibuat sesuai dengan kategori, ukuran, warna, bahkan stok produk yang masih tersedia. Dengan begitu, apapun bentuk pencarian yang dilakukan, konsumen akan menemukan jawaban terbaik di katalog produk kita.

Kelima, selain literasi digital, literasi UMKM terhadap aspek pengelolaan keuangan juga masih menjadi isu yang harus diselesaikan, terutama dalam konteks respons dari situasi krisis. Hal ini menjadi sangat relevan karena kajian terkini menunjukkan, literasi keuangan terbukti memiliki pengaruh positif pada kinerja usaha UMKM (Purnomo, 2019). Kreativitas pengelolaan keuangan diperlukan oleh pelaku usaha pada situasi terbatasnya sumber daya keuangan yang dimiliki dan ketidakpastian arus kas bisnis.

## **Refleksi dan Peran Pemangku Kepentingan**

Proses adaptasi dan penguatan resiliensi bermakna ganda bagi UMKM. Dalam jangka pendek proses ini diharapkan mampu meminimalkan *failure rate* pelaku usaha informal pada periode pandemi, sementara dampak ikutannya dalam jangka panjang proses adaptasi berkelanjutan dapat menghadirkan UMKM yang lebih kompetitif, mandiri, resilien dan menjadi pemain utama dalam struktur perekonomian nasional. Dengan infrastruktur yang mendukung, UMKM dengan literasi digital akan cukup kompetitif masuk ke pasar digital yang lintas batas dan lintas waktu. Selanjutnya, UMKM lebih mandiri karena tumbuh dan mengakar pada koneksi sosial, dan lebih resilien karena siap, terbiasa dan lentur merespons perubahan melalui strategi *emergent*. Tiga kekuatan tersebutlah yang akan menjadi pengisi ruang kosong kelemahan UMKM Indonesia selama ini. Pandemi menjadi *blessing in disguise* bagi UMKM yang resilien dan adaptif.

Untuk itulah, wirausaha berperan sangat penting dalam mempromosikan sumber-sumber resiliensi melalui sikap dan perilaku mereka. Budaya informalitas yang kental dan struktur tata kelola organisasi yang sederhana pada usaha sektor informal memungkinkan *emergent strategy* diterapkan. Proses bisnis dan keputusan berjalan secara spontan dan berkembang dari waktu ke waktu, tidak mensyaratkan perencanaan yang bersifat formal, sebagai wujud respons atas perubahan situasi lingkungan. Pada saat bersamaan, akses terhadap modal sosial perlu dipertahankan dan termasuk membangun kepercayaan dan pemberdayaan dengan karyawan dan pemangku kepentingan sehingga tercipta keterikatan sosial (*social embeddedness*) pada satu sisi, dan kemampuan adaptif pada sisi yang lain. Harapannya, sumber-sumber resiliensi individu di atas dapat terinternalisasi dalam budaya kerja organisasi dan diadopsi oleh karyawan sehingga usaha yang dijalankan lebih tangguh terhadap tekanan eksternal.

Untuk mewujudkan resiliensi UMKM dalam adaptasi kenormalan baru diperlukan kesiapan dari pemangku kepentingan yang terlibat. Dari sisi pelaku usaha, beberapa hal yang perlu disiapkan di antaranya adalah:

Pertama, perlunya pelaku usaha menggunakan pola pikir (*mindset*) positif dan produktif. Ketangguhan UMKM sangat ditentukan pada pola pikir yang dimiliki oleh *owner-manager*-nya. Pola pikir optimis, tidak berlarut-larut meratapi kegagalan atau kesulitan, dan meyakini selalu ada peluang meskipun pada saat pandemi akan memberikan energi positif bagi bisnis dan para karyawan yang bekerja di bawahnya. Sikap dan energi positif ini akan memudahkan proses *survival* dan menjadi modal dasar terciptanya resiliensi UMKM.

Kedua, pelaku usaha perlu mengembangkan kapabilitas kewirausahaan yang dimilikinya. *Entrepreneurial capabilities* mencakup kemampuan untuk mengidentifikasi dan membaca perubahan lingkungan dan dampaknya pada bisnis, mencari dan membaca data yang relevan bagi bisnis, literasi terhadap aspek keuangan, dan literasi pada isu digitalisasi.

Ketiga, adopsi pendekatan *entrepreneurial bricolage* dengan memanfaatkan sumber daya terbatas yang dimiliki. Dalam situasi pandemi pelaku usaha dihadapkan pada keterbatasan sumber daya, baik modal, material, waktu, basis konsumen, basis mitra bisnis, koneksi sosial, dan teknologi. Oleh karenanya penting bagi mereka untuk secara kreatif mendayagunakan sumber daya yang ada di tangan melalui upaya

membangun kombinasi antarsumber daya yang ada tersebut agar muncul keunggulan baru.

Keempat, disiplin dan pantang menyerah. Jika kreativitas dan adaptabilitas merupakan atribut-atribut yang diperlukan agar bisnis dapat memuaskan keinginan konsumen dan mendapatkan keunggulan kompetitif di pasar (sebagai *sufficient condition*), maka sikap disiplin dan pantang menyerah menjadi karakter wajib yang harus dimiliki oleh pelaku usaha agar muncul ketahanan bisnis sehingga usaha yang dilakukan dapat berkelanjutan dan kokoh menghadapi setiap rintangan, kesulitan dan krisis (sebagai *necessary condition*).

Pemerintah juga harus berperan. Pemerintah baik pada tingkat lokal maupun nasional memiliki peran krusial dalam mendorong resiliensi UMKM pada situasi pandemi. Inisiatif yang perlu didorong untuk mewujudkan peran pemerintah sebagai regulator, orkestrator dan akselerator ketahanan ekonomi informal antara lain: Pertama, pemerintah perlu mengawasi dan memastikan protokol kesehatan, baik protokol COVID-19 maupun protokol kesehatan masing-masing sektor usaha untuk dipatuhi dan dijalankan. Kemampuan pemerintah untuk mengawal implementasi internalisasi protokol kesehatan pada bisnis akan memengaruhi cepat tidaknya sektor ekonomi untuk bangkit kembali. Pengabaian dan pembiaran atas pelanggaran terhadap protokol kesehatan akan semakin memperdalam jurang krisis ekonomi. Kedua, penguatan infrastruktur digital untuk menurunkan biaya digitalisasi. Hal ini dapat dilakukan misalnya dengan penyediaan gawai murah untuk keperluan transaksi *e-commerce* bagi pelaku usaha. Selanjutnya, pemerintah juga perlu untuk terus meningkatkan sebaran dan kualitas akses infrastruktur digital sehingga terjadi pemerataan infrastruktur tidak hanya di kota-kota utama di Jawa namun juga ke seluruh wilayah Indonesia.

Dengan kualitas dan sebaran akses yang memadai dan dikombinasikan dengan biaya digitalisasi yang terjangkau maka UMKM Indonesia akan memiliki keunggulan kompetitif di pasar *e-commerce*. Ketiga, pemerintah tidak hanya perlu mendorong efisiensi dan produktivitas pelaku usaha UMKM lewat perbaikan infrastruktur namun juga perlu untuk terus mendorong inklusivitas bisnis digital. Literasi digital mutlak dimiliki oleh para pelaku usaha informal agar mereka memiliki kemampuan untuk masuk dan sukses di pasar digital. Oleh karenanya, pendampingan dan pelatihan secara berkelanjutan dibutuhkan agar UMKM dapat bertahan dan berkembang dalam ekosistem digital. Keempat, pemerintah juga perlu



untuk memberikan insentif langsung pada para pelaku ekosistem digital. Sebagai upaya kampanye untuk menggairahkan pasar digital di Indonesia, pemerintah bisa memberikan *cashback* untuk pembelian produk UMKM, atau memberikan subsidi gratis ongkos kirim untuk produk-produk yang dijual oleh UMKM lokal.

Kelima, dalam jangka pendek pemerintah perlu mengalokasikan dana penyelamatan dan pemulihan UMKM terdampak krisis COVID-19, baik dalam bentuk dana restrukturisasi kredit, subsidi bunga pinjaman, insentif keringanan pajak, maupun untuk penjamin modal kerja dan pembiayaan investasi pada koperasi. Keenam, pemerintah juga perlu untuk melakukan integrasi ragam program pemberdayaan masyarakat dengan program revitalisasi koperasi untuk mewujudkan resiliensi masyarakat berbasis kewirausahaan koperasi.

Asosiasi industri dan lembaga keuangan juga berperan penting. Alih-alih menempatkan UMKM sebagai kompetitor, pelaku industri dapat berkolaborasi dengan pelaku usaha informal ini untuk memperkuat rantai pasokan produksinya. Dengan pola ini, pelaku industri dapat meminimalkan eksposur risiko bisnis sekaligus mampu fokus pada pengembangan dan eksploitasi kompetensi inti. Selanjutnya, lembaga keuangan dan perbankan juga berperan dalam mewujudkan resiliensi usaha sektor informal. Resiliensi dan keberlanjutan bisnis UMKM tidak hanya penting bagi pelaku bisnis informal namun juga menentukan hidup matinya lembaga keuangan, mengingat porsi pembiayaan sektor mikro dan kecil yang sangat besar dalam industri jasa keuangan Indonesia. Untuk itu, lembaga keuangan perlu lebih kreatif dalam memberikan fasilitasi pada UMKM, misalkan dengan memberikan fasilitas pembiayaan yang di-*bundling* dengan fasilitas pendampingan. Dengan cara ini, hubungan saling menguntungkan antara UMKM dan lembaga keuangan dapat terwujud. Bagi UMKM fasilitasi pembiayaan dan pendampingan memungkinkan mereka meningkatkan kapabilitas usaha dan mengembangkan bisnis, sementara bagi lembaga keuangan adanya pendampingan tersebut memungkinkan mereka untuk menekan risiko potensi gagal bayar.

Selain pemangku kepentingan utama di atas, perguruan tinggi juga dapat memainkan peran sebagai lembaga *think tank* yang melakukan advokasi dan layanan riset untuk mendorong percepatan resiliensi UMKM tersebut. Perguruan tinggi dapat memberikan analisis kebijakan berdasarkan hasil riset empiris yang dilakukan. Selain itu, universitas juga dapat berperan

dalam penyelenggaraan kegiatan pelatihan dan pendampingan untuk meningkatkan kompetensi dan kapabilitas pelaku usaha, misalnya untuk meningkatkan literasi digital dan literasi keuangan UMKM.

## Daftar Pustaka

- Ayala, J.-C. and Manzano, G. 2014. "The resilience of the entrepreneur. Influence on the success of the business. A longitudinal analysis", *Journal of Economic Psychology*, Vol. 42, Supplement C, pp. 126-135.
- Baker, T. and Nelson, R.E. 2005. "Creating something from nothing: resource construction through entrepreneurial bricolage", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 50 No. 3, pp. 329-366.
- Baron, R.A. and Markman, G.D. 2000. "Beyond social capital: how social skills can enhance entrepreneurs' success", *Academy of Management Executive*, Vol. 14 No. 1, pp. 106-116.
- Battisti, M. and Deakins, D. 2012. "*Perspectives from New Zealand small firms: crisis management and the impact of the Canterbury earthquakes*", in New Zealand Centre for Small & Medium Enterprise Research (Ed.), *BusinesSMEasure*, Massey University, Palmerston North, pp. 1-41.
- Branicki, L. J., Sullivan-Taylor, B., & Livschitz, S. R. 2018. "How entrepreneurial resilience generates resilient SMEs". *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*. Vol. 24 No. 7, pp.1244-1263.
- Gittell, J.H., Cameron, K., Lim, S. and Rivas, V. 2006. "Relationships, layoffs, and organizational resilience: airline industry responses to September 11", *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 42 No. 3, pp. 300-329.
- Hayward, M.L.A., Forster, W.R., Sarasvathy, S.D. and Fredrickson, B.L. 2010. "Beyond hubris: how highly confident entrepreneurs rebound to venture again", *Journal of Business Venturing*, Vol. 25 No. 6, pp. 569-578.
- Hedner, T., Abouzeedan, A. and Klofsten, M. 2011. "Entrepreneurial resilience", *Annals of Innovation & Entrepreneurship*, Vol. 2 No. 1, pp. 1-4.
- Hitt, M.A., Ireland, R.D., Camp, S.M. and Sexton, D.L. 2001. "Strategic entrepreneurship: entrepreneurial strategies for wealth creation", *Strategic Management Journal*, Vol. 22 Nos 6-7, pp. 479-491.
- Hofstede Insight 2020. "The 6-D Model of Indonesian Culture". <https://www.hofstede-insights.com/country/indonesia/>

- Krueger, N.F. and Brazeal, D.V. 1994. "Entrepreneurial potential and potential entrepreneurs", *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 18 No. 3, pp. 91-104.
- Lengnick-Hall, C.A., Beck, T.E. and Lengnick-Hall, M.L. 2011. "Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management", *Human Resource Management Review*, Vol. 21 No. 3, pp. 243-255.
- Linnenluecke, M.K., Griffiths, A. and Winn, M. 2012. "Extreme weather events and the critical importance of anticipatory adaptation and organizational resilience in responding to impacts", *Business Strategy and the Environment*, Vol. 21 No. 1, pp. 17-32.
- Luthans, F. 2002. "The need for and meaning of positive organizational behavior", *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 23 No. 6, pp. 695-706.
- May, P.J. and Koski, C. 2013. "Addressing public risks: extreme events and critical infrastructures", *Review of Policy Research*, Vol. 30 No. 2, pp. 139-159.
- Purnomo, B. R., & Kristiansen, S. 2018. "Economic reasoning and creative industries progress". *Creative Industries Journal*, 11(1), 3-21.
- Purnomo, B. R. 2019. "Artistic orientation, financial literacy and entrepreneurial performance". *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*.
- Purnomo, B. R., Adiguna, R., Widodo, Suyatna, H., Nuswantoro, B. 2020. "The COVID-19 pandemic and business resilience: empirical evidence from Indonesian MSMEs" (working paper).
- Rezazadeh, A., & Nobari, N. 2018. "Antecedents and consequences of cooperative entrepreneurship: A conceptual model and empirical investigation". *International Entrepreneurship and Management Journal*, 14(2), 479-507.
- van der Vegt, G.S., Essens, P., Wahlström, M. and George, G. (2015), "Managing risk and resilience". *Academy of Management Journal*, Vol. 58 No. 4, pp. 971-980.

## Bab 11

# Adaptasi Mobilitas Masyarakat Kota Dalam Masa Pandemi: Peluang Transisi Menuju Transportasi Berkelanjutan?

*Prayoga Permana, Nyimas A. Farhana, Karina Miatantri*

Dengan adaptasi kebiasaan baru seperti menjaga jarak sosial (*social distancing*), sektor transportasi mengalami disrupsi. Salah satu dampak yang cukup terlihat adalah menurunnya penggunaan transportasi publik di kota-kota besar. Kebijakan transportasi umumnya belum siap menghadapi situasi ini karena model kebijakan yang ada belum mengantisipasi kebutuhan *social distancing*. Disrupsi ini dapat terjadi secara masif ditandai dengan peningkatan penggunaan moda transportasi pribadi seperti yang terjadi di Beijing dan Wuhan, Tiongkok pascapandemi (Koehl, 2020).

Di belahan dunia lain, peluang muncul dengan adaptasi mobilitas masyarakat yang menggunakan moda transportasi berkelanjutan seperti sepeda. Hal ini ditunjukkan dengan fenomena *pandemic bicycle boom*. Toko-toko ritel besar di Amerika Serikat misalnya, melaporkan peningkatan penjualan sepeda yang signifikan. Pekerja merasa sepeda dapat menjadi alternatif kereta bawah tanah dan bus. Bersepeda juga mendorong mereka untuk tetap aktif secara fisik (Chicago Tribune, 2020). Di Manila, pekerja bersepeda karena transportasi publik tidak beroperasi selama *lockdown* hingga akhirnya publik berharap bersepeda dapat menjadi perilaku sehari-hari (Aljazeera, 2020). Situasi Metro Manila kemudian menjadi kompleks ketika masa pelonggaran dimulai. Mobil dan kendaraan besar lainnya mulai menguasai jalan sehingga hanya menyisakan sisi jalan yang sempit bagi pengguna sepeda (SMCP, 2020).

Disrupsi umumnya terjadi pada moda transportasi publik, salah satu moda transportasi berkelanjutan. Berbeda dengan penggunaan sepeda, transportasi publik mengalami tekanan berat selama dan pascapandemi. Studi menunjukkan adanya tren penurunan pendapatan (Wong, 2020).

Hensher (2020) berpendapat dalam jangka panjang transportasi publik membutuhkan desain ulang agar memiliki ruang untuk *social distancing*. Tanpa adaptasi cepat dalam hal pembiayaan, pengelolaan hingga desain fisik, transportasi publik akan sulit bertahan di masa-masa pandemi.

Lalu, bagaimana sebenarnya peluang penerapan transportasi berkelanjutan di Indonesia khususnya di kota besar seperti Jakarta dengan memanfaatkan momentum pandemi COVID-19? artikel ini akan berangkat dengan bahasan literatur mengenai disrupsi pada transportasi perkotaan akibat pandemi dan adaptasi apa yang dapat dilakukan. Tulisan ini kemudian menjelaskan konsep transportasi berkelanjutan dengan tahapan-tahapan transisi maupun kebijakan yang dapat mendukung proses transisi. Ilustrasi ditampilkan dengan kondisi empiris adaptasi sektor transportasi di DKI Jakarta. Di akhir bahasan, artikel ini memetakan beberapa peluang transisi menuju transportasi berkelanjutan.

## **Transportasi Kota: Dari Disrupsi Menuju Adaptasi**

Disrupsi pada sektor transportasi perkotaan terjadi pada perubahan pola mobilitas masyarakat akibat *social distancing*. Menurut Short, Gouge & Mills (2020) moda transportasi umum menjadi sarana berisiko tinggi bagi penyebaran penyakit menular karena beberapa faktor. Faktor tersebut antara lain jumlah penumpang dalam ruang tertutup dalam durasi yang lama; adanya kelompok berisiko seperti penyakit bawaan dan lansia; adanya peralatan yang digunakan secara bersamaan; dan minimnya kontrol penumpang sebelum berkendara.

Dalam masa pandemi, masyarakat akan cenderung melakukan aktivitas dari rumah bersama keluarga atau teman dekat. Situasi ini idealnya dapat mendorong penurunan lalu lintas kendaraan pada jam-jam sibuk. Masyarakat kemudian akan menghindari transportasi umum karena dianggap sebagai tempat penularan penyakit dan sulitnya menjaga jarak dengan penumpang lain. Akibatnya, masyarakat dengan akses pada kendaraan pribadi akan memilih menggunakan kendaraannya. Peningkatan penggunaan moda seperti taksi dan jasa *ride-hailing* diprediksi meningkat terutama dari mereka yang biasa menggunakan transportasi publik. Untuk perjalanan jarak dekat, aktivitas berjalan kaki dan bersepeda cenderung meningkat (De Vos, 2020). Kecenderungan yang sama juga ditunjukkan oleh studi yang dilakukan oleh Teixeira & Lopes (2020). Dengan lokus penelitian kota New York, tampak terjadi penurunan drastis di penggunaan

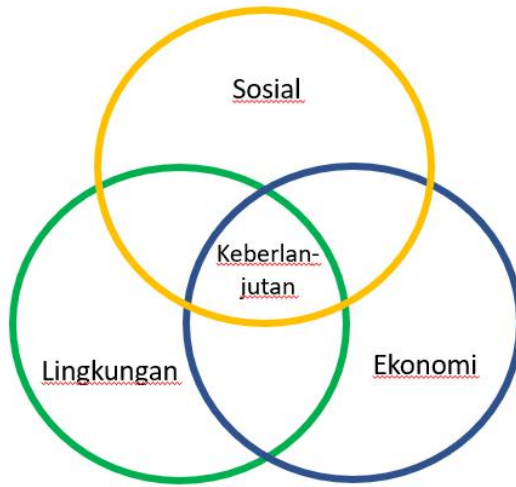
moda transportasi publik seperti kereta bawah tanah dan fasilitas sepeda umum (*shared bicycles*). Namun penurunan pada penggunaan sepeda umum tidak sebesar pada transportasi publik. Data menunjukkan, ada perpindahan moda dari kereta bawah tanah menuju sepeda umum.

Dengan langkah-langkah adaptasi yang tepat, penularan dalam transportasi publik sebenarnya dapat ditekan. Kesigapan otoritas transportasi publik di Hong Kong, Jepang, Prancis, dan Manhattan membuktikan tidak ditemukannya kluster penularan yang bersumber dari transportasi publik kendatipun penggunaan transportasi publik cukup tinggi (Ardila-Gomez, 2020). Untuk dapat bertahan, adaptasi perlu dilakukan pada moda transportasi publik saat pembatasan sosial mulai dilonggarkan. Misalnya selain dengan pembersihan disinfektan secara berkala, pembatasan kapasitas dan penambahan operasional armada agar penumpang dapat melakukan *social distancing* perlu dilakukan. Solusi lain adalah menyarankan penggunaan masker (Vally, 2020). Pembiayaan transportasi publik juga perlu berpihak pada lapisan warga yang paling terdampak sehingga mereka dapat menjalankan aktivitas dengan aman. Selain itu adaptasi dapat dilakukan dengan digitalisasi pelayanan seperti layanan tanpa kontak (Dia, 2020).

## Konsep Transportasi Berkelanjutan

Transportasi merupakan sektor tulang punggung pada beragam aktivitas publik, namun sektor ini menjadi salah satu penyumbang terbesar terhadap perubahan iklim. Data IPPC (*the Intergovernmental Panel on Climate Change*) tahun 2010 menunjukkan bahwa sektor transportasi berkontribusi sebesar 14% terhadap perubahan gas rumah kaca secara global. Belum lagi dampak eksternalitas seperti kemacetan yang berdampak pada kerugian ekonomi, polusi udara, ketergantungan terhadap energi tidak terbarukan, kecelakaan lalu lintas, dan kualitas hidup yang kurang baik.

Transportasi berkelanjutan merupakan sebuah konsep yang diturunkan dari pembangunan berkelanjutan (Goldman & Gorham, 2006). Secara sederhana, transportasi berkelanjutan didefinisikan sebagai beragam sarana transportasi yang ‘hijau’ dan memiliki dampak negatif kepada lingkungan yang rendah. Konsep ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi selanjutnya untuk memenuhi kebutuhannya. Sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan, transportasi berkelanjutan memiliki tiga komponen utama yang harus dipertimbangkan secara seimbang, yaitu lingkungan, ekonomi, dan sosial.

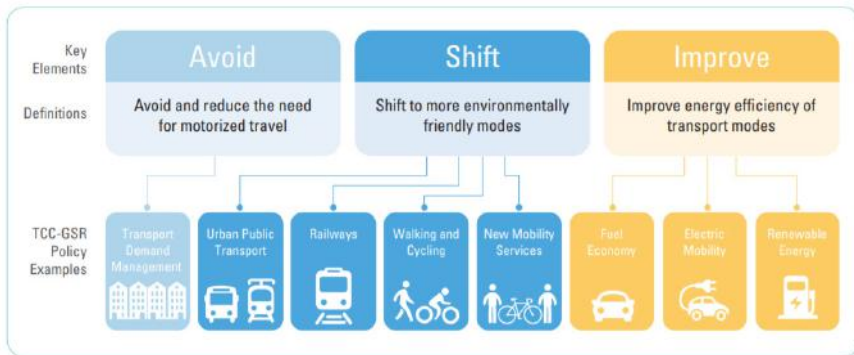


**Gambar 11.1.** Tiga komponen keberlanjutan

Sumber: mobility-academy.eu

Dalam upaya untuk memitigasi perubahan iklim yang bersumber dari sektor transportasi disusun kerangka *Avoid-Shift-Improve* untuk membantu mengarahkan kebijakan. Pertama, *avoid*, adalah upaya pencegahan dan pengurangan penggunaan kendaraan bermotor untuk perjalanan, baik individu maupun barang. Hal ini dapat dilakukan melalui kebijakan pengembangan kota yang mengintegrasikan tata ruang kota, moda transportasi, dan *transport demand management* (TDM). Kedua, *shift*, yaitu dengan beralih ke moda transportasi yang lebih ramah lingkungan. Sedangkan yang terakhir, *improve*, yaitu dengan meningkatkan efisiensi energi pada moda transportasi dengan penggunaan energi terbarukan, kendaraan listrik.





**Gambar 11.2.** Kerangka *Avoid-Shift-Improve*

Sumber: *Transport and Climate Change – Global Status Report 2018*

Salah satu aplikasi transportasi berkelanjutan adalah mobilitas hijau yang memberikan prioritas kepada transportasi umum, pejalan kaki dan kendaraan tidak bermotor dengan menjamin bahwa sistem transportasi dapat diakses oleh semua orang (Midgley, 2011). Moda transportasi yang ramah lingkungan atau berkelanjutan sendiri dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu transportasi umum berbasis jalan, seperti *Bus Rapid Transit/BRT (busway)*; transportasi umum berbasis kereta, seperti *heavy rail (metro, MRT)*, *light rail (LRT, tram)*; dan moda transportasi tidak bermotor atau sering disebut sebagai transport aktif meliputi sepeda, skuter (nonelektrik), dan berjalan kaki yang disebut pula dengan *micro-mobility*.

Dengan bantuan teknologi, *new mobility services* yang berdasar pada prinsip *shared mobility* dan berbasis sesuai permintaan (*on-demand*) berkembang. Beberapa macam bentuk *new mobility services* meliputi *shared vehicles* seperti ojek daring; *shared rides*, yakni satu perjalanan dalam sebuah kendaraan yang dilakukan oleh beberapa orang dalam satu waktu; AV (*autonomous vehicles*), kendaraan yang bergerak sendiri dengan fungsi sensor; dan MaaS atau *Mobility as a Service*. Yakni sebuah platform daring yang menyediakan jasa mobilitas yang moda transportasinya dikelola oleh satu atau lebih operator dengan satu sistem layanan yang terintegrasi. Platform ini dapat mengintegrasikan layanan transportasi umum dan layanan transportasi daring lainnya.

Mobilitas perkotaan sendiri perlu dipandang sebagai integrasi antara sistem transportasi, perilaku individu/masyarakat, dan kerangka kebijakan. Dalam skala mikro, transisi menuju pemanfaatan transportasi berkelanjutan membutuhkan perubahan perilaku individu. Perilaku individu terbentuk

dari persepsinya terhadap sesuatu, termasuk kesadaran dalam memilih moda transportasi. Untuk dapat beralih ke penggunaan moda transportasi yang lebih ramah lingkungan, pemahaman mengenai konsep transportasi hijau adalah sebuah keharusan. Setelah konsep tersebut telah dipahami maka mereka dapat dengan sadar lebih memilih untuk menggunakan moda transportasi ramah lingkungan dibandingkan moda transportasi konservatif. Untuk itu, intervensi perlu diambil untuk dapat merubah persepsi dan perilaku masyarakat mengenai transportasi berkelanjutan.

Prochaska dan Diclemente (1982) menyusun teori tahapan perubahan perilaku yang disebut dengan *trans-theoretical model* yang menjelaskan tentang tahapan perubahan perilaku individu ke arah yang lebih baik. Tahapan tersebut antara lain:

1. *Pre-contemplation* (prakontemplasi), di mana masyarakat sama sekali tidak memahami tentang konsep transportasi berkelanjutan, permasalahan lingkungan, dan alasan mengapa orang-orang memilih menggunakan moda transportasi yang ramah lingkungan. Individu/masyarakat pada tahapan ini hanya menggunakan moda transportasi tertentu tanpa memahami dampak dari moda transportasi yang dipilih.
2. *Contemplation* (perenungan/kontemplasi), ketika individu/masyarakat mulai memahami konsep transportasi berkelanjutan dan mulai mengerti bahwa pilihan moda transportasi yang digunakan memiliki dampak tertentu khususnya terhadap lingkungan. Pada tahap ini individu/masyarakat mulai menyadari bahwa moda transportasi tertentu adalah lebih baik dibandingkan moda lainnya.
3. *Preparation* (persiapan), yaitu ketika individu/masyarakat mulai mengadopsi konsep transportasi berkelanjutan dengan mencobanya beberapa kali, misalnya mulai mencoba bersepeda sesekali. Ini merupakan tahapan yang sangat penting untuk dapat mengubah perilaku seseorang untuk dapat berkomitmen terus menggunakan moda transportasi ramah lingkungan.
4. *Action* (aksi), pada tahapan ini individu/masyarakat telah menggunakan moda transportasi berkelanjutan dalam kehidupan sehari-hari.
5. *Maintenance* (pemeliharaan), di mana individu/masyarakat mempertahankan semangat untuk terus berkomitmen menggunakan moda transportasi ramah lingkungan dan berusaha untuk tidak kembali ke perilaku sebelumnya.

Beberapa instrumen kebijakan untuk mempromosikan transportasi berkelanjutan di perkotaan (Pojani & Stead, 2018) antara lain: *Pertama*, regulasi, termasuk di dalamnya mengontrol tata guna lahan, pembangunan dengan konsep berorientasi transit (*Transit Oriented Development/TOD*), pengaturan penggunaan kendaraan pribadi dengan peraturan seperti *three in one*, ganjil-genap, dan pembatasan parkir. Kebijakan lainnya yang dapat dipertimbangkan untuk mengurangi kemacetan pada jam sibuk, misalnya mekanisme jam kerja fleksibel dan pilihan *work from home* (WfH).

*Kedua*, instrumen fiskal seperti *pricing mechanism* ketika kendaraan melalui jalan protokol di kota-kota besar, pajak bahan bakar, dan pajak emisi kendaraan bagi pengguna kendaraan pribadi. Selain itu, insentif dapat pula diberikan kepada masyarakat yang telah mendukung pelaksanaan transportasi berkelanjutan seperti subsidi tarif bagi pengguna moda transportasi umum atau subsidi pajak untuk kendaraan listrik. *Ketiga*, pembangunan infrastruktur publik yang mendukung transportasi berkelanjutan seperti penyediaan moda transportasi alternatif (massal) dapat menjadi pilihan untuk mengurangi penggunaan pribadi atau kepemilikan mobil.

## **Adaptasi Sektor Transportasi di Wilayah DKI Jakarta**

Menengok ke belakang, pandemi COVID-19 telah berdampak pada mobilitas masyarakat urban di DKI Jakarta. Selama bulan Maret dan April ketika PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) diterapkan, kajian *big data* BPS (Badan Pusat Statistik) menunjukkan mobilitas masyarakat umum di tempat kerja menurun hingga 73% sedangkan mobilitas di tempat tinggal meningkat hingga 34%. Di awal Juni saat PSBB transisi dimulai, mobilitas warga berangsur pulih kecuali pada penggunaan moda transportasi publik. *Apple mobility trends* per tanggal 29 Juli 2020 menunjukkan mobilitas masyarakat Jakarta secara umum telah kembali ke masa sebelum pandemi (*baseline* 13 Januari 2020).

Pada moda transportasi publik, data *Mooveit public transit index* pada tanggal 28 Juli 2020 menunjukkan mobilitas masyarakat mengalami penurunan hingga 69,9% (*baseline* 15 Januari 2020). Sedangkan data *Apple mobility trends* (28 Juli 2020) menunjukkan ada peningkatan penggunaan kendaraan pribadi sebanyak 2%. Hal ini lumrah terjadi karena hingga akhir bulan Juli, kebijakan ganjil-genap tidak diterapkan. Selain itu, kapasitas transportasi publik juga dibatasi hingga 50% untuk beradaptasi dengan kebutuhan menjaga jarak.

Kondisi pandemi dengan pemberlakuan jaga jarak berdampak pada perubahan perilaku mobilitas masyarakat. Potensi penularan yang sangat tinggi di transportasi umum yang padat membuat masyarakat enggan untuk mengambil risiko dan beralih pada alternatif lain moda transportasi lainnya, seperti kendaraan pribadi (mobil), bersepeda dan berjalan kaki (Koehl, 2020). Warga DKI Jakarta merespons pandemi dan PSBB transisi dengan adaptasi penggunaan moda transportasi. Bagi sebagian kalangan, moda transportasi berkelanjutan seperti penggunaan sepeda untuk bepergian ke tempat kerja (*bike to work*) menjadi jamak. Berdasarkan hasil survei ITDP (2020) menyebutkan bahwa jumlah pesepeda di Jakarta meningkat sebesar 500% dibanding bulan Oktober 2019 dan khususnya sepanjang jalan Sudirman (Dukuh Atas) bahkan meningkat hingga 1000%.

Untuk menjaga keberlanjutan operasional layanan transportasi umum, operator transportasi publik langkah adaptasi terhadap penyebaran Covid-19 di dalam moda transportasi umum, operator transportasi perkotaan yang bertanggung jawab terhadap TransJakarta, Jak-Lingko, MRT Jakarta dan KRL Jabodetabek menetapkan protokol kesehatan dalam pengoperasian moda. Protokol kesehatan tersebut antara lain dengan dengan desinfektan secara berkala, mengurangi kapasitas maksimal kendaraan, mewajibkan petugas dan penumpang untuk menggunakan masker, menjaga jarak aman baik di stasiun/halte dan kendaraan, menyediakan alat bantu penekan tombol tanpa kontak dan mengecek temperatur penumpang (TransJakarta, 2020; MRT Jakarta, 2020; PT KAI Commuter Jabodetabek, 2020). PT KCJ bahkan telah bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat untuk menyelenggarakan *rapid test* massal secara gratis di Stasiun kota Bogor (Republika, 2020). TransJakarta juga telah memastikan tidak ada lagi pembayaran tunai. Hanya saja, meskipun operator transportasi di Jakarta telah menjalankan protokol kesehatan, sentimen masyarakat terhadap transportasi umum masih rendah. Antara periode Maret–Juli 2020, rata-rata pengguna transportasi umum masih menurun sekitar 70–90% dari volume normal sebelum pemberlakuan PSBB.

Mengacu pada kerangka *avoid*, *shift* dan *improve* dalam transportasi berkelanjutan, dukungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan operator transportasi terhadap penggunaan transportasi berkelanjutan sebagai respons adaptasi terhadap pandemi COVID-19 secara garis besar dapat dibagi ke dalam tiga jenis moda, yaitu sepeda, jalan kaki dan bus listrik.

1. Sepeda. Pada masa PSBB transisi, pemerintah menunjukkan komitmen untuk mengutamakan semua ruas jalan bagi pejalan kaki dan pengguna transportasi sepeda sebagai sarana mobilitas penduduk sehari-hari, sebagaimana dimuat dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 51 Tahun 2020 tentang PSBB Transisi. Beberapa ruas jalan utama seperti Jalan Sudirman, Jalan Thamrin dan Jalan Medan Merdeka Barat menyediakan lajur khusus sepeda di setiap pagi dan sore hari, yang disebut sebagai jalan tol sepeda. Sebagai pengganti sementara *Car Free Day* di akhir pekan, ditetapkan 30 kawasan khusus pesepeda di lima wilayah DKI Jakarta. Pergub PSBB Transisi juga menekankan perlunya penyediaan parkir sepeda pada lokasi perkantoran, pusat perbelanjaan, halte, terminal, stasiun dan pelabuhan/dermaga. Sejak 3 Juli 2020, Pemprov DKI Jakarta memulai uji coba penyewaan sepeda (*bike sharing*) GOWES di sembilan titik lokasi di pusat kota. Masyarakat diharapkan dapat menggunakannya sebagai *first mile* atau *last mile* perjalanan (antara titik awal atau akhir perjalanan dengan stasiun/halte transportasi umum). Selain yang berbayar, sepeda gratis juga disediakan oleh MRT Jakarta di empat stasiun, yaitu Bundaran HI, Dukuh Atas BNI, Setiabudi Astra, dan Blok M BCA.
2. Jalan Kaki. Peraturan gubernur dalam PSBB Transisi telah menyatakan bahwa semua ruas jalan diutamakan bagi pesepeda dan pejalan kaki. Namun, belum terdapat implementasi yang signifikan bagi perluasan lahan pejalan kaki di wilayah Jakarta. Contoh yang mendekati kebijakan ini dapat diamati dalam pemanfaatan lahan parkir Stasiun Bogor sebagai tempat antrian penumpang yang akan menaiki kereta. Penumpang yang jumlahnya dapat mencapai ratusan orang mengantre secara tertib untuk menyelesaikan pengecekan suhu tubuh sebelum memasuki stasiun.
3. Bus Listrik. Uji coba bus listrik sebagai bagian dari armada Transjakarta adalah salah satu bentuk transisi ke arah mobilitas yang berkelanjutan di Jakarta. Mulai 5 Juli 2020, bus listrik akan beroperasi di rute Balai Kota–Blok M selama 3 bulan. Keunggulan bus listrik Transjakarta adalah dapat menempuh jarak 250 km per pengisian daya, menghasilkan nol emisi dan memiliki baterai yang dapat didaur ulang 100% (Transjakarta, 2020).

## Pandemi dan Adaptasi Sebagai Peluang Transisi Menuju Transportasi Berkelanjutan

Sebagaimana yang diungkapkan Prochaska dan Diclemente (1982), perubahan perilaku menuju transportasi berkelanjutan terjadi ketika masyarakat mulai mengerti bahwa pilihan moda transportasi yang digunakan memiliki dampak tertentu khususnya terhadap lingkungan. Penerapan PSBB yang membatasi mobilitas masyarakat sebenarnya telah meningkatkan kualitas udara Jakarta. Data Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta yang dikutip oleh harian *Kompas* menunjukkan selama minggu ke-6 dan akhir PSBB, konsentrasi maksimum PM 2,5 menurun di atas 25%. Data situs pemantau kualitas udara IQAIR yang dikutip oleh *Katadata* menunjukkan kecenderungan serupa. Sejak 10 maret hingga 8 april 2020, nilai kualitas udara Jakarta berkisar antara 60–90 poin yang berarti tidak berbahaya bagi kesehatan. Poin tersebut kontras dengan bulan desember 2019 yang berkisar antara 101–150 dan masuk kategori tidak sehat. Data Mongabay bahkan menunjukkan adanya kualitas udara hampir yang terbaik dalam 28 tahun dengan nilai polytan PM 2,5 rata-rata sebesar  $18,6\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Kendatipun pembatasan mobilitas ini tidak bersifat permanen, ada momentum baik untuk mengingatkan masyarakat tentang pentingnya menjaga kualitas udara yang efeknya telah dirasakan secara langsung.

Dalam teori *trans-theoretical model* (Prochaska dan Diclemente, 1982), terdapat lima tahapan untuk dapat mengubah perilaku masyarakat, yaitu prakontemplasi, kontemplasi, persiapan, aksi, dan pemeliharaan. Dengan menjadikan konsep transportasi yang berkelanjutan sebagai sebuah tujuan yang ingin dicapai, fakta meningkatnya tren penggunaan sepeda yang signifikan juga menunjukkan bahwa kondisi pandemi ini memaksa masyarakat untuk langsung melakukan *aksi* dalam bentuk adaptasi menggunakan moda transportasi ramah lingkungan. Fase ini terjadi tanpa terlebih dahulu mengalami fase memahami konsep transportasi berkelanjutan. Padahal, jika tanpa disertai tahapan-tahapan sebelumnya, perilaku masyarakat tersebut dapat dengan seketika kembali ke perilaku awal pada saat kondisi telah normal. Agar terus menggunakan sepeda sebagai moda transportasi perlu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memperkenalkan konsep transportasi berkelanjutan secara masif.

Dari sisi kebijakan, salah satu prekondisi penerapan transportasi berkelanjutan adalah dengan komitmen pembuat kebijakan yang ditunjukkan dengan langkah nyata seperti dengan adanya regulasi, instrumen fiskal dan

infrastruktur (Pojani & Stead, 2018). Dalam hal regulasi, kebijakan terkait pembatasan kendaraan bermotor ganjil-genap sebenarnya dapat mendukung transisi menuju transportasi berkelanjutan. Berkurangnya volume kendaraan bermotor di jalan raya berpotensi meningkatkan animo pengguna sepeda. Namun dalam kondisi pandemi, penerapan kebijakan ini dianggap akan membuat pekerja beralih kembali menggunakan kendaraan umum dan memicu penularan. Kondisi ini cukup membahayakan karena *positivity rate* di DKI Jakarta masih berada di atas standar WHO (per-Agustus 2020). Muncul juga kekhawatiran bahwa dengan beralihnya penumpang ke kendaraan umum, protokol kesehatan untuk membatasi angkutan umum dengan tingkat keterisian 30-50% menjadi problematik (Kompas, 4/08/2020). Data di lapangan menunjukkan, kenaikan penumpang transportasi umum seperti TransJakarta meningkat, namun tidak signifikan. Pada hari pertama penerapan ganjil genap (3 Agustus 2020), total penumpang TransJakarta mencapai 91.450 orang atau hanya meningkat 150 orang dibanding hari senin minggu sebelumnya (Kompas, 4/08/2020).

Dari segi infrastruktur, pada saat PSBB transisi jalur sepeda yang ditetapkan oleh Pemerintah DKI Jakarta hanya bersifat sementara yaitu berupa *pop-up bike lane* di sepanjang Jalan Jenderal Sudirman dan Jalan MH Thamrin. Ke depannya, Pemerintah DKI Jakarta dapat menjadikan jalur sepeda ini permanen sebagai peluang peningkatan keamanan berkendara bagi pesepeda dengan didukung oleh peraturan seperti pemberian sanksi bagi kendaraan non-sepeda yang memasuki jalur sepeda. Peningkatan infrastruktur dan penegakan regulasi yang kuat dapat mendorong minat masyarakat untuk beralih atau terus menggunakan moda transportasi sepeda sehingga transisi ini dapat terjadi pada skala yang lebih besar. Sementara itu, instrumen fiskal berupa *pricing mechanism* dapat didukung tidak hanya dengan pajak kendaraan bermotor namun dengan penerapan *electronic road pricing* (ERP) berbasis teknologi. Sebagaimana pengalaman London dan Singapura, ERP merupakan salah satu mekanisme subsidi silang kendaraan pribadi untuk moda lain yang lebih berkelanjutan.

## Kesimpulan

Transportasi perkotaan adalah integrasi antara sistem transportasi, kerangka kebijakan dan perilaku masyarakat. Pandemi Covid-19 telah berdampak pada penurunan penggunaan moda transportasi publik dan meningkatkan penggunaan kendaraan pribadi sebagai adaptasi untuk

melakukan jaga jarak sosial. Momentum transisi menuju transportasi berkelanjutan terlihat pada meningkatnya animo pemanfaatan sepeda dan pejalan kaki. Pemerintah DKI Jakarta sebenarnya telah memanfaatkan momentum ini dengan meluncurkan serangkaian kebijakan yang mendukung mobilitas dengan transportasi berkelanjutan seperti pada sepeda, pejalan kaki hingga bus listrik.

Peluang transisi menuju penerapan transportasi berkelanjutan masih bergantung pada kesadaran masyarakat dan intervensi kebijakan pemerintah yang terintegrasi. Pandemi COVID-19 telah memaksa proses fase transisi perubahan perilaku menuju pemanfaatan transportasi berkelanjutan berlangsung secara akseleratif. Akan tetapi, hal yang perlu diperhatikan adalah potensi hilangnya momentum transisi saat masa pandemi terlewati. Hal ini terjadi karena proses perubahan perilaku tidak banyak dibekali dengan pemahaman mengenai pentingnya memanfaatkan moda transportasi berkelanjutan.

Bersama dengan pemerintah, kampanye transportasi berkelanjutan perlu terus disuarakan oleh komunitas. Tidak hanya komunitas dengan segmen tertentu seperti sepeda, namun juga oleh komunitas pengguna kendaraan umum sehingga aspirasi keduanya dapat saling melengkapi. Pemerintah kemudian perlu mendorong kerangka kebijakan yang integratif antara transportasi publik dengan moda ramah lingkungan yang aktif seperti sepeda, salah satunya dengan dukungan teknologi. Agar adaptasi menuju transportasi berkelanjutan menjadi permanen pascapandemi, di masa mendatang Konsep MaaS (*Mobility as a Service*) perlu digalakkan dengan mengintegrasikan transportasi publik dengan sistem *bike-sharing*. Peluang program yang bisa dimanfaatkan adalah sosialisasi pemanfaatan sistem *bike-sharing* berbasis platform digital sebagai moda transportasi *first & last mile*.



## Daftar Pustaka

- Alindogan, J. 2020. "Philippine workers resort to bicycles amid lockdown", *Al Jazeera*, 2 Juni 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/philippines-workers-resort-bicycles-lockdown-200602152022510.html>
- Ardila-Gomez, A. 2020. "In fight against Covid-19, public transport should be the hero, not the villain". World bank blog publised on transport for development, 23 Juli 2020 {daring}. Diakses melalui <https://blogs.worldbank.org/transport/fight-against-covid-19-public-transport-should-be-hero-not-villain>
- De Vos, J. 2020. "The effect of covid-19 and subsequent social distancing on travel behaviour". *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 5, 100121
- Dia, H. 2020. "Coronavirus recovery: public transport is key to avoid repeating old and unsustainable mistakes". *The Conversation* 26 Mei 2020 [daring] diakses melalui <https://theconversation.com/coronavirus-recovery-public-transport-is-key-to-avoid-repeating-old-and-unsustainable-mistakes-138415>
- Fitzgerald, S. 2020. "David Hensher on covid-19 and transport", *imove Australia*, 30 April 2020 [daring]. Diakses melalui <https://imoveaustralia.com/thoughtpiece/david-hensher-covid-19-transport/>
- Goldman, T. dan Gorham, R. 2006. "Sustainable Urban Transport: Four Innovative Directions". *Technology in Society*, 28, 261–273
- Hammer, S., Kamal-Chaoui, L., Robert, A. , dan Plouin, M. 2011." Cities and Green Growth: A Conceptual Framework". *OECD Regional Development Working Paper*, 2011/08, 40 [daring]. Diakses melalui <http://dx.doi.org/10.1787/5kg0tflmzx34-en>. Asia Pacific 50ppm Diesel Sulphur Matrix. September 20th, 2011. Retrieved 24/05/2015.
- The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2014. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx

- (eds.)). Cambridge: Cambridge University Press. Diakses melalui <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>
- Institute for Transportation & Development Policy (ITDP) 2020. “During Coronavirus, Jakarta’s Cycling Grows as does Police Backlash”, *ITDP*, 10 Juli 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.itdp.org/2020/07/10/during-coronavirus-cycling-grows-as-does-police-backlash/>
- Koehl, A. 2020. “Urban transport and COVID-19: Challenges and prospects in low- and middle-income countries’, *Cities and Health*, DOI: 10.1080/23748834.2020.1791410
- Kompas. 2020. “Ganjil genap tunggu dulu”. *Kompas*, 4 Agustus 2020
- Lopez, E. 2020. “Philippine coronavirus lockdown boosts calls for bike-friendly Manila”. *South China Morning Post*, 14 Juni 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.scmp.com/week-asia/lifestyle-culture/article/3088904/philippine-coronavirus-lockdown-boosts-calls-bike>
- Midgley, P. 2011. “Improving Urban Mobility”, Proceedings of AITPM 2011 National Conference Linking Communities: Growing liveability and accessibility, 10 – 11 August 2011 [daring]. Diakses melalui <https://www.allinx.eu/sites/default/files/Improving%20Urban%20Mobility%20-%20P%20Midgley.pdf>
- Moovit. 2020. “Impact of Coronavirus (COVID-19) on Public Transit usage”. *Moovit*, 24 Juni 2020 [daring]. Diakses melalui [https://moovitapp.com/insights/en/Moovit\\_Insights\\_Public\\_Transit\\_Index-countries](https://moovitapp.com/insights/en/Moovit_Insights_Public_Transit_Index-countries)
- MRT Jakarta. 2020. “Protokol Bangkit”, *MRT Jakarta*, 25 Juni 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.jakartamrt.co.id/protokol-bangkit/>
- Nababan, H. F. (2020). ‘Tiga paket kebijakan BPTJ tangani penumpukan penumpang dampak ganjil genap’, *Kompas*, 4 Agustus 2020
- Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. 2020. *Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 51 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman dan Produktif*. Jakarta: Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.
- PT. Kereta Commuter Indonesia. 2020. “PT. KCI Siapkan Kebijakan Menghadapi Kenormalan Baru’, *PT. Kereta Commuter Indonesia*, 2 Juni 2020 [daring]. Diakses melalui <http://www.krl.co.id/pt-kci-siapkan-kebijakan-menghadapi-new-normal/>

- Pojani, D. dan Stead, D. 2018. "Policy Design for Sustainable Urban Transport in the Global South". *Policy Design and Practice*, 1:2, 90-102
- Pojani, D. dan Stead, D. 2015. "Sustainable Urban Transport in the Developing World: Beyond Megacities". *Sustainability*, 7, 7784-7805
- Prochaska, J.O. dan Diclemente, C. 1982. "Trans-Theoretical Therapy – Toward A More Integrative Model of Change". *Psychotherapy Theory Research & Practice*, vol.19, 276-288
- Republika. 2020. "Rapid Test di Stasiun, PT KCI: Kerja Sama Dengan Pemprov", *Republika*, 2 Juli 2020 [daring]. Diakses melalui <https://republika.co.id/berita/qcu15h380/emrapid-testem-di-stasiun-pt-kci-kerja-sama-dengan-pemprov>
- Ridhoi, A.M. 2020. "Jakarta lakukan PSBB atasi Covid-19 ini dampaknya ke polusi udara", *Katadata*, 8 April 2020 [daring]. Diakses melalui <https://katadata.co.id/berita/2020/04/08/jakarta-lakukan-psbb-atasi-covid-19-ini-dampaknya-ke-polusi-udara>
- Rosalina, M.P. 2020. Tantangan normal baru pada perubahan lingkungan", *Kompas*, 21 Juni 2020
- Sharp, D. dan Chan, K. 2020. "Bicycle sales boom during corona viruspandemic: They're buying bikes like toilet paper", *Chicago Tribune*, 14 Juni 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.chicagotribune.com/coronavirus/ct-nw-coronavirus-bicycle-shortage-20200614-4i65bg3nf5afbpmduusmmdc34-story.html>
- Short, E., Gouge, T., dan Mills, G. 2020. "Public transport and covid 19: how to transition from response to recovery". *WSP Australia*, 28 April 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.wsp.com/en-GL/insights/covid-19-and-public-transport-from-response-to-recovery>
- SloCaT. 2018. *Transport and Climate Change Global Status Report 2018* [daring]. Diakses melalui [http://sdghelpdesk.unescap.org/sites/default/files/2019-05/slocat\\_transport-and-climate-change-2018-web%20%281%29.pdf](http://sdghelpdesk.unescap.org/sites/default/files/2019-05/slocat_transport-and-climate-change-2018-web%20%281%29.pdf)
- Teixeira, J. F & Lopes, M. 2020. "The link between bike sharing and subway use during the Covid-19 pandemic: The case study of New York's city bike". *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 6, 100166

- Tim Subdit Pengembangan Model Statistik BPS (2020). *Tinjauan big data terhadap dampak Covid-19*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- TransJakarta. 2020a. “Transjakarta Berlakukan Pola Operasional Baru Selama PSBB”, *Transjakarta*, 8 April 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.transjakarta.co.id/transjakarta-berlakukan-pola-operasional-baru-selama-psbb/>
- TransJakarta. 2020b. “Transjakarta Mulai Uji Coba Bus Listrik EV1 Rute Blok M – Balai Kota Dengan Mengangkut Pelanggan”. *Transjakarta*, 5 Juli 2020 [daring]. Diakses melalui <https://www.transjakarta.co.id/transjakarta-mulai-uji-coba-bus-listrik-ev1-rute-blok-m-balai-kota-dengan-mengangkut-pelanggan/>
- UITP (International Association of Public Transport). 2020. *Public Transport Authorities and COVID-19: Response from the Front Line*. Docklands: UITP Australia/New Zealand.
- Vally, W. 2020. “As coronavirus restriction ease, here’s how you can navigate public transport as safely as possible’ *The Conversation* [daring] 2 juni 2020, diakses melalui <https://theconversation.com/as-coronavirus-restrictions-ease-heres-how-you-can-navigate-public-transport-as-safely-as-possible-138845>
- Wong, Y. Z. 2020. “For public transport to keep running operators must find ways to outlast coronavirus”. *The Conversation*, 30 Maret 2020 [daring]. Diakses melalui <https://theconversation.com/for-public-transport-to-keep-running-operators-must-find-ways-to-outlast-coronavirus-134224>

## **Bab 12**

# **Menata Ulang Kepariwisata yang Berkualitas dan Berkelanjutan Merespons Pandemi COVID-19**

*M. Baiquni*

Sejarah pernah mencatat terjadi pandemi yang menimbulkan jutaan orang meninggal, seperti peristiwa *the Black Death* pada pertengahan abad XIV dan *the Spanish Flu* tahun 1918–1920 yang terjadi seabad lalu. Pandemi *Corona virus disease* 2019 (COVID-19) tidak diduga sebelumnya tiba-tiba merebak menjadi wabah penyakit yang mendunia di era modern ini. Pandemi COVID-19 ini berlangsung begitu cepat, hanya dalam hitungan minggu penyakit yang mewabah di kota Wuhan, China menjadi tersebar ke berbagai kota dunia (Nafi, 2020).

Mobilitas manusia yang sangat tinggi telah mempercepat tersebarnya *Corona virus disease* (COVID-19) dari satu tempat ke tempat lain, melintasi daerah, melewati negara, menjangkau berbagai kawasan yang akhirnya menyebar tak terkendali ke seluruh dunia. Negara-negara maju yang memiliki kontrol ketat dan standar kesehatan yang tinggi relatif ada yang berhasil menangani ancaman pandemi yang meluas. Sejumlah negara pulau seperti Taiwan, Singapore, New Zealand, dan negara-negara Skandinavia, secara geografis memudahkan penanganan pandemi yang diperkuat dengan kepemimpinan yang efektif dan sistem kehidupan yang mumpuni.

Negara besar dengan penduduk yang banyak seperti Amerika, Brazil, India, Rusia, Afrika Selatan merupakan lima negara teratas mengalami jumlah kasus yang sangat besar. China yang memiliki jumlah penduduk paling besar dan menjadi episentrum pandemi COVID-19, kasus penyebaran telah dapat ditekan dan dikendalikan. Indonesia bahkan telah melampaui kasus positif COVID-19 yang terjadi di China. Pandemi COVID-19 telah menjadi krisis global, tidak hanya merosotnya kesehatan pun juga ekonomi dunia mengalami krisis yang panjang, yang diperkirakan akan terjadi perubahan tata dunia baru.

Di kalangan negara-negara Asia Tenggara, Indonesia termasuk yang kurang tanggap terhadap pandemi COVID-19 ini. Di tengah situasi anti ilmu pengetahuan, polarisasi paham keagamaan, dan korupsi melembaga; Pemerintah kurang jelas dan tegas memberi arah kebijakan dalam pencegahan merebaknya penularan penyakit ini (Mietzner, 2020). Pada awal pandemi mulai merebak, sejumlah pernyataan presiden dan para menteri membingungkan publik dan menjadi olo-olo para pengkritiknya. Implementasi kebijakan maju mundur dan kurang solid di antara pemerintah pusat dan daerah. Beragam kepentingan sektor membuat tarik ulur kebijakan penanganan kesehatan atau mengatasi krisis ekonomi, termasuk masalah akurasi data, ancaman korupsi dan penyalahgunaan dana maupun bantuan sosial untuk kepentingan politik lokal.

Dalam situasi pandemi COVID-19 ini tata kelola kehidupan dan gaya baru yang sehat menjadi penting untuk dikembangkan sebagaimana disarikan pada buku Tata Kelola Pandemi COVID-19 disebutkan: 1) pengembangan kebijakan tunggal dan terpadu berorientasi nilai kemanusiaan dengan memobilisasi segenap sumber daya yang tersedia; 2) kepemimpinan yang kuat dan memiliki keberanian mengambil risiko secara terukur yang menumbuhkan percaya diri dan kepercayaan publik dalam menghadapi krisis berkepanjangan; 3) sinergi kelembagaan dan koordinasi dalam menangani krisis; 4) ketersediaan dan kapasitas mobilisasi sumber daya yang dimiliki oleh negara termasuk memprioritaskan program dan realokasi anggaran yang diarahkan ke upaya penanganan wabah; 5) solidaritas sosial seperti gotong royong warga yang tumbuh diberbagai komunitas dengan kreativitas dan keunikannya (Mas'udi & Winanti, 2020).

Pariwisata memiliki peran dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta menjaga ketertiban dunia. Pariwisata sebagai ekspresi silaturahmi yang merajut keragaman umat manusia yang dalam konteks bangsa Indonesia prinsip *Bhinneka Tunggal Ika*. Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata disebutkan bahwa pariwisata merupakan hak asasi manusia untuk dipenuhi, memiliki asas antara lain menghormati norma agama, menghormati adat istiadat budaya masyarakat, melestarikan lingkungan, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Tulisan ini bertujuan untuk mengeksplorasi fenomena pandemi COVID-19 terkait dengan kepariwisataan, terutama bagaimana respons dan arah baru kebijakan kepariwisataan dan daya tangguh para pelaku usaha

pariwisata. Pariwisata berkualitas dan berkelanjutan menjadi arah baru yang dapat digunakan untuk merumuskan dan menata ulang pariwisata Indonesia.

Metode penelitian ini dilakukan dengan mengembangkan analisis kritis terhadap fenomena kepariwisataan dengan data sekunder dan dokumentasi laporan maupun referensi terkait. Metode diskusi publik secara *online* terkait tema kepariwisataan juga telah dilakukan dalam belasan series untuk memahami secara luas dampak pariwisata yang terjadi. Penulis melakukan tinjauan kritis dengan melihat perkembangan kinerja pariwisata dari *Travel and Tourism Competitiveness Index* (TTCI) 2019, kemudian mengkaji dampak pandemi COVID-19 terhadap pariwisata Indonesia, respons kebijakan kepariwisataan khususnya program CHSE (*Cleanliness, Health, Safety, and Environmental Sustainability*) yang disertai kampanye “*Indonesia Care*”. Lebih lanjut tulisan ini mengemukakan dan mengusulkan gagasan dan arah baru kebijakan kepariwisataan Indonesia yang berkualitas, berdaulat, berkelanjutan.

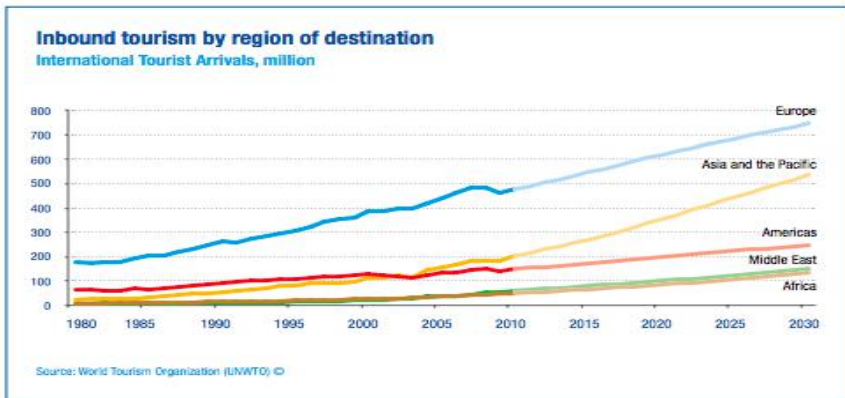
## Perkembangan Pariwisata Dunia dan Kinerja Indonesia

Perkembangan pariwisata dunia dalam lima puluh tahun (1980–2030) terakhir dalam prediksi menunjukkan peningkatan yang menggembirakan. Dokumen *Tourism Toward 2030: Global Overview* (UNWTO, 2011) menunjukkan grafik kunjungan yang selalu meningkat, seperti ditunjukkan pada Gambar 12.1, meskipun grafiknya mengalami perbedaan di berbagai kawasan. Perkembangan ini tidak terlepas dengan adanya perkembangan teknologi transportasi yang mendorong industri tavel, industri properti dan perhotelan, industri logistik dan munculnya industri kreatif, serta industri telekomunikasi dan informasi.

Mobilitas manusia melakukan kegiatan pariwisata, berkaitan pula dengan perdagangan yang mempercepat roda perputaran distribusi barang dan jasa, serta penetrasi investasi ke pelosok dunia. *Tourism, Trade, and Investment* (TTI) sebagai *mode of globalization* yang melampaui batas-batas negara dan ekosistemnya. Kenichi Ohmae (1995) dalam bukunya “*The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*” mengemukakan adanya kekuatan 4 (empat) I yang bergerak bebas tanpa batas-batas negara, yaitu Industri, Investasi, Individu, dan Informasi. Pariwisata telah menjadi industri yang sangat cepat tumbuh dan berkembang di berbagai tempat yang memiliki daya tarik mengalirnya investasi, gaya hidup individu, maupun diperkuat dengan informasi.

Sinergi dari keempat **I** tersebut membuka batas-batas administrasi suatu negara dan membuat transformasi suatu wilayah lebih makmur dari wilayah lainnya. Sinergi tersebut membuat destinasi pariwisata dunia berinteraksi satu dengan yang lain dalam meraih perkembangan yang paling maju. Destinasi pariwisata tidak hanya pusat fasilitas dan pelayanan dari *hinterland* di sekitarnya, tetapi merupakan simpul-simpul dari jaringan perkembangan pariwisata dunia.

Perkembangan di berbagai bidang tersebut mendukung industri 4.0 dan bahkan masyarakat informasi 5.0. Platform teknologi digital dan perubahan gaya hidup baru berbasis IT ini mengubah konstelasi ekosistem dan sumber daya pariwisata, yang mendorong segenap industri dan pelaku usaha pariwisata beradaptasi dan berinovasi terkait dengan perubahan yang terjadi.



**Gambar 12.1.** Grafik Tren Pariwisata Dunia 1980–2030 per Kawasan

Grafik pertumbuhan kunjungan pariwisata dunia tersebut kini dalam koreksi, terkait dampak pandemi COVID-19 dan berlangsungnya krisis global yang berjangka panjang pemulihannya. Sepanjang tahun 1980 hingga 2020 di samping pertumbuhan tentu ada sejumlah krisis tetapi sifatnya lokal atau nasional dan cepat pulih. Pandemi COVID-19 kali ini terjadi dalam skala global yang berdampak pada penurunan kunjungan pariwisata tahun 2020 ini. Semua negara mengalami penurunan kunjungan wisatawan dan berdampak pada kemerosotan industri pariwisata dan krisis meluas pada ekonomi dan sosial.

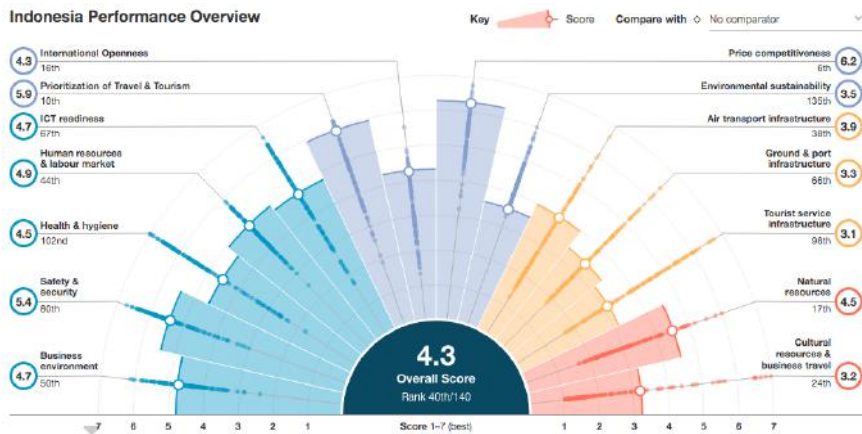
Pariwisata di Kawasan Asia Pasifik dalam dua dekade (2000–2020) menunjukkan semakin berkembang jumlah wisatawannya dan semakin



beragam destinasinya. Kawasan Asia Pasifik mendapat berkah kunjungan wisatawan internasional meningkat dari 204 juta atau 22% di tahun 2010, meningkat menjadi 535 juta atau 30% kunjungan wisatawan internasional. Sedangkan di kawasan Eropa dan Amerika merosot, berkaitan dengan ekonominya yang tidak lagi tumbuh meningkat dan secara demografi terjadi penumpukan usia lanjut yang tak lagi mampu bepergian jarak jauh lintas negara.

Dinamika Asia telah menjadikan kawasan ini menggeliat dan meningkat ekonominya sehingga kemampuan masyarakat menengah atau orang kaya baru serta banyaknya orang muda, turut meningkat hasrat untuk berwisata ke luar negeri. Pariwisata yang terjadi di antara negara-negara tetangga seperti ASEAN juga memberi sumbangan terhadap interaksi kunjungan pariwisata, transaksi perdagangan, dan aliran investasi masuk di antara negara tetangga. *Tourism, Trade, and Investment (TTI)* menjadi cara untuk membangun kerja sama antarnegara tidak hanya antarpemerintah pun juga antarpengusaha dan masyarakat setempat.

Pariwisata Indonesia juga mengalami perkembangan yang signifikan selama satu dekade terakhir. Pemerintah menjadikan pariwisata sebagai lokomotif pembangunan yang dapat merangkai sektor lain untuk maju dan berperan dalam pembangunan nasional. Indonesia semakin meningkat peringkat di antara negara ASEAN dan kawasan Asia Pasifik, dibuktikan dengan catatan *Tourism and Travel Competitiveness Index* yang semakin baik, meskipun masih ada persoalan berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, sanitasi, dan higienitas, serta keamanan dan keselamatan.



**Gambar 12.2.** Performa Indonesia terkait *Travel & Tourism Competitiveness Index*

Kinerja pariwisata Indonesia berkembang pesat selama satu dekade terakhir, trend ini dapat dicermati dari laporan terkait *Travel and Tourism Competitiveness Index (World Economic Forum, 2019)*. Keunggulan pariwisata Indonesia terletak pada harga yang mampu bersaing alias harga yang murah, pemprioritasan travel dan pariwisata, serta keterbukaan internasional. Kelemahan pariwisata Indonesia terkait dengan kebersihan dan kesehatan, keselamatan dan keamanan, serta pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Karunia keragaman hayati dan kekayaan sumber daya alam yang diakui dunia itu belum bisa dikelola dengan baik, terbukti masih banyak polusi dan pencemaran maupun pengrusakan sumber daya alam.

Indonesia menempati rangking ke-40 dari 140 negara, dengan angka secara keseluruhan mencapai 4,3 dari skor 1 hingga 7. Rangking ini telah meningkat dari tahun 2015 pada peringkat ke-50 dari 141 negara, dan pada tahun 2017 pada peringkat ke-42 dari 139 negara. Peningkatan ini patut diapresiasi terkait dengan kebijakan Presiden Joko Widodo dan kabinetnya untuk percepatan infrastruktur dan menjadikan akses menuju destinasi pariwisata baik melalui udara, laut, dan darat menjadi prioritas untuk mendukung pariwisata. Promosi pariwisata juga sangat gencar dilakukan selama lima tahun (2014–2019) oleh Menteri Pariwisata Arif Yahya dan jajaran serta mitra kerja menjadi pemicu kenaikan peringkat TTCI tersebut.

Pariwisata digadang-gadang sebagai lokomotif pembangunan ekonomi yang dapat memajukan wilayah dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pada tahun lalu 2019 Presiden Jokowi menaruh harapan besar pada pembangunan pariwisata di 10 destinasi pariwisata unggulan yang terkait dengan enam hal, yaitu: tata ruang, akses dan konektivitas, fasilitas di lokasi wisata, sumber daya manusia, produk lokal, dan promosi.

## ARAHAN PRESIDEN

Dalam Rapat Terbatas Kabinet 15 Juli 2019 Kepariwisataaan



<b>1 Tata Ruang</b> Pengaturan dan Pengendalian Tata Ruang	<b>2 Akses dan Konektivitas</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Terminal, airport, runway.</li><li>• Konektivitas jalan menuju ke tujuan wisata.</li><li>• Dermaga dan pelabuhan</li></ul>	
<b>3 Fasilitas di Lokasi Wisata</b> Penataan PKL (pedagang kaki lima), restoran-restoran kecil dan toilet (standar bintang 4).	<b>4 Sumber Daya Manusia</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Training/pelatihan</li><li>• Budaya kerja, budaya melayani, budaya kebersihan</li></ul>	
<b>5 Produk Lokal</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Pasar dan pasar seni</li><li>• Tarian budaya, tarian tradisi</li></ul>	<b>6 Promosi</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Promosi besar-besaran secara integrasi</li></ul>	

**Gambar 12.3.** Arahan Presiden Terkait Pengembangan Kepariwisataaan 2019

Sebagai negara kepulauan yang kaya sumber daya alam dan keragaman budaya, Indonesia memiliki peluang untuk terus maju dengan menjadikan pariwisata sebagai lokomotif ekonomi, transformasi sosial budaya, dan pelestarian lingkungan. Pemerintah telah menjadikan pariwisata sebagai *leading sector* di mana infrastruktur, pengembangan wilayah, pemberdayaan masyarakat pedesaan, ekonomi kreatif diarahkan untuk mengembangkan destinasi pariwisata. Menyadari petensi dan tantangan pariwisata, dirintis dan dikembangkan kebijakan kepariwisataan berkelanjutan dengan mengembangkan *Destination Management Organization* (DMO) dan kemudian berevolusi menjadi orientasi *Sustainable Tourism Development* dengan mengembangkan ISTA (*Indonesia Sustainable Tourism Award*) dan kemudian dibentuk kelembagaan *ISTC* (*Indonesia Sustainable Tourism Council*).

Dalam satu dekade terakhir upaya mengaitkan pariwisata dan ekonomi kreatif berbasis budaya dan sumber daya alam lokal. Ekonomi kreatif memiliki potensi besar untuk menjadi salah satu penggerak untuk mewujudkan “Indonesia yang mandiri, maju, adil, dan makmur” sesuai dengan visi pembangunan Indonesia hingga 2025 mendatang. Ekonomi kreatif adalah ekonomi yang digerakkan oleh kreativitas yang berasal dari pengetahuan dan ide yang dimiliki oleh sumber daya manusia untuk menemukan solusi inovatif terhadap permasalahan yang dihadapi (Kemenparekraf, 2014). Telah dirumuskan *masterplan* dan *roadmap* ekonomi kreatif yang sangat beragam mulai dari kerajinan tenun dan cendera

mata serta kuliner yang berakar pada tradisi budaya turun-temurun, juga industri kreatif seperti senirupa dan film penuh karya kreasi generasi baru dengan teknologi digital.

## **Krisis Pariwisata Sebagai Dampak Pandemi COVID-19**

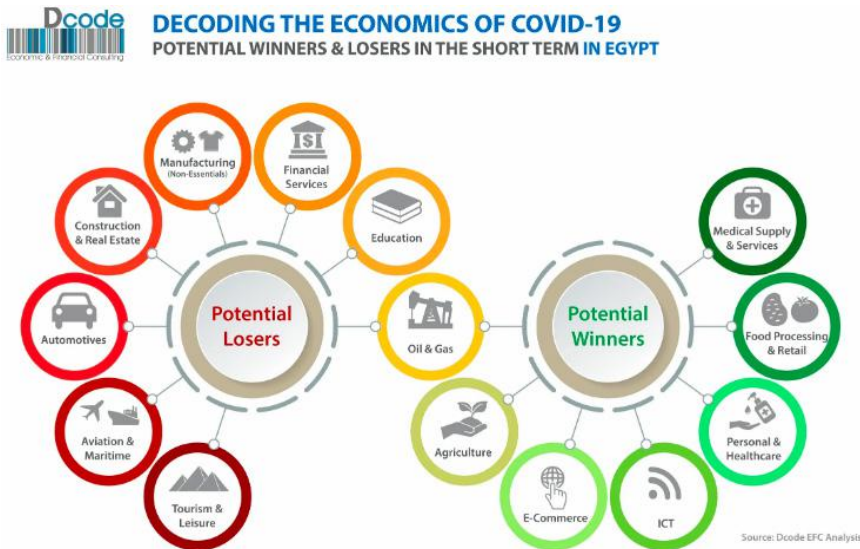
Pandemi COVID-19 telah berdampak luas pada industri pariwisata dan masyarakat pelaku usaha ekonomi kreatif yang telah terasa sejak merebaknya pandemi di Wuhan, China pada Desember 2019. Negeri tirai bambu ini merupakan salah satu pasar besar wisatawan yang berkunjung ke Indonesia, baik dalam rangka berwisata, berdagang, maupun berinvestasi. Memasuki awal tahun 2020 telah tampak gejala penurunan mobilitas wisatawan, yang terus merosot di bulan Februari dan anjlok drastis sejak bulan Maret hingga kini.

Pada 11 Maret 2020, WHO telah mengumumkan bahwa dunia mengalami pandemi global yang serius. Direktur Jenderal Tedros Adhanom Ghebreyesus mengumumkan telah lebih dari 121.000 orang terjangkit virus di berbagai belahan dunia (Kompas.com, 12 Maret 2020). Kecepatan penularan melalui saluran pernapasan ini mudah terjangkit melalui media *droplet* dari batuk dan bersin yang bisa menularkan pada orang di sekitar kerumunan. Risiko besar bagi kelompok usia tua dan memiliki penyakit lainnya yang bisa memperparah penyakit bawaan tersebut. WHO mengimbau untuk pemerintah agar segera mengambil langkah penanganan dan pencegahan pandemi yang mudah ditularkan dengan mobilitas manusia yang sangat tinggi ini.

Kebijakan ketat mulai diterapkan untuk karantina bagi yang sakit, mengurangi mobilitas bagi yang sehat, membatasi jarak interaksi, dan menutup mulut dan hidung dengan masker, serta cuci tangan dan badan dengan sabun; semua itu tidak lagi menjadi imbauan tetapi sudah kewajiban. Respons pembatasan mobilitas keluar masuk kawasan membuat inisiatif warga untuk melakukan karantina wilayah atau karantina komunitas secara mandiri. Hal ini bisa dilihat diberbagai jalan permukiman *real estate* maupun gang kampung yang diberi portal yang dapat buka tutup maupun penyediaan semprotan disinfektan dan fasilitas cuci tangan dengan sabun serta panduan protokol kesehatan.

Banyak destinasi pariwisata yang menutup dari kunjungan wisatawan, atau memberlakukan protokol kesehatan dengan ketat. Sebagai konsekuensi karantina wilayah dan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) juga

pemberlakuan surat kesehatan secara ketat menyebabkan penurunan drastis wisatawan. Industri travel termasuk penerbangan, perhubungan darat dan laut juga mengalami surut karena tidak banyak penumpang. Respons kebijakan beragam sesuai dengan kondisi daerah dan dinamika masyarakatnya. Jakarta menerapkan PSBB, sedangkan Yogyakarta menerapkan kondisi darurat bencana pandemi COVID-19, demikian juga daerah yang terancam peningkatan kasus melakukan antisipasi dengan menerapkan protokol kesehatan warganya.



**Gambar 12.4.** Potensi Pemenang dan Pecundang terkait Pandemi COVID-19

Kedaaan ini sudah barang tentu memukul dunia pariwisata yang mengandalkan mobilitas lintas negara menuju destinasi pariwisata. Gambar 12.4 menggambarkan model Potensi Pemenang dan Pecundang terkait Pandemi COVID-19 di Mesir yang juga relevan terjadi juga di berbagai negara, termasuk Indonesia. Kalangan industri pariwisata yang terkena dampak pertama adalah industri travel (penerbangan, pelayaran laut dan perjalanan darat) langsung menurun drastis, diikuti oleh industri perhotelan dan jasa wisata, industri automobil, konstruksi dan *real estate*, industri manufaktur, keuangan dan perbankan, energi minyak dan gas bumi, bahkan pendidikan juga mengalami penurunan tajam. Bidang yang potensial menjadi pemenang adalah pertanian, e-commerce, informasi dan

teknologi komunikasi, kesehatan, makanan dan minuman, industri farmasi dan peralatan medis.

Secara drastis masyarakat mengurangi bepergian dan banyak tinggal di rumah mengubah pola kerja, belajar, beribadah bersama keluarga di rumah. Akibatnya industri pariwisata dan usaha jasa pariwisata berguguran dan tumbang dengan sepiunya wisatawan dan pertemuan MICE (*Meeting, Incentive, Conference, Exhibition*) yang biasa diselenggarakan pemerintah maupun bisnis dan masyarakat. Fenomena pandemi COVID-19 menjadi “Efek Domino” ambruknya mata rantai ekonomi pariwisata yang merembet pada masalah ekonomi dan sosial. Pandemi COVID-19 telah menghambat mobilitas wisatan dunia dengan mengurangi pola perjalanan berarti tidak ada pelayanan transportasi, akomodasi, konsumsi makanan dan minuman, maupun permintaan jasa pariwisata. Berjuta orang mengandalkan mata rantai pariwisata sebagai lahan lapangan kerja, menghasilkan pendapatan, mengalirkan permintaan barang dan jasa.

Dinamika, pola, dan karakter usaha pariwisata di berbagai destinasi pariwisata menyebabkan beragam dampak dan menimbulkan respons yang bermacam-macam dari para pelaku usaha dalam mengatasi krisis ini. Berdasarkan Undang-Undang Kepariwisataan Nomor 10 Tahun 2009 disebutkan ada 13 usaha pariwisata, dalam pasal 14 ayat 1 disebutkan bahwa usaha pariwisata meliputi, antara lain: a. daya tarik wisata; b. kawasan pariwisata; c. jasa transportasi wisata; d. jasa perjalanan wisata; e. jasa makanan dan minuman; f. penyediaan akomodasi; g. penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; h. penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; i. jasa informasi pariwisata; j. jasa konsultan pariwisata; k. jasa pramuwisata; l. wisata tirta; dan m. usaha SPA. Semua itu mengalami kemerosotan bahkan banyak yang tutup secara operasional dan diperkirakan dalam jangka tertentu sebagian mengalami bangkrut.

Usaha makanan dan restoran bisa segera mengalihkan pelayanan pada pasar riil dari masyarakat sekitarnya. Dengan mengubah pelayanan menjadi pesan dan antar, banyak restoran dan usaha warung makanan bisa *survive* dengan mengubah pola pelayanan dan pemenuhan kebutuhan pada konsumen lokal. Menarik untuk dicermati, bahwa sektor pertanian dan usaha rumah tangga mandiri menjadi tumpuan para pekerja pariwisata yang terpaksa dirumahkan maupun kena PHK (Pemutusan Hubungan Kerja). Bagi yang terpaksa kembali ke desa dan masih memiliki lahan, mereka

akan mengusahakan pertanian tanaman pangan dan sayuran serta ternak dan perikanan. Kerja rumah tangga mengolah makanan dan kebutuhan sehari-hari menjadi basis usaha menyelamatkan diri dari terpuruknya pariwisata yang selama ini diunggulkan dan diandalkan.

## Respons Kebijakan Kepariwisata

Respons kebijakan kepariwisataan semula sangat kontroversial dengan berencana mengundang influencer dunia untuk menarik wisatawan asing datang ke Indonesia. Pemerintah Indonesia menyediakan dana Rp10,3 triliun untuk sejumlah insentif di tengah-tengah merebaknya virus corona. Khusus di sektor pariwisata, pemerintah mengalokasikan Rp298,5 miliar. Secara rinci, dana tersebut merupakan insentif untuk maskapai dan travel agent sebesar Rp 98,5 miliar, anggaran promosi wisata Rp103 miliar, kegiatan pariwisata Rp25 miliar, dan influencer Rp72 miliar. Dikutip dari Finance.detik.com, Wishnutama mengatakan “Ini lebih ke *international market*. Ini yang Rp72 miliar itu bukan untuk influencer saja, ada banyak komponen promosi. Jadi Rp72 miliar itu untuk promosi, *fame trip*, untuk pengenalan destinasi wisata. Salah satunya, influencer,” terangnya di kompleks Istana Kepresidenan, Jakarta, Rabu (26/2/2020).

Saat itu awal Maret, jajaran pemerintah dari presiden dan menteri belum satu pandangan menyadari bahwa gelombang pandemi COVID-19 sedang menyebar luas dari kota Wuhan, China menuju berbagai destinasi kota-kota dunia. Sejumlah berita masih simpang siur, demikian pula dengan orientasi dan respons kebijakan pemerintah masih belum menunjukkan *sense of crisis* terkait pandemi COVID-19. Baru setelah ada kasus dua orang terdeteksi positif pada 2 Maret 2020 dan Menteri Perhubungan Budi Karya terdeteksi positif pada tanggal 14 Maret yang berarti juga virus telah memasuki istana, baru ada perubahan kebijakan. Beberapa kebijakan insentif untuk maskapai penerbangan dan agen perjalanan wisata dihentikan, karena memang banyak maskapai yang menghentikan penerbangan karena tidak ada penumpang yang ingin berwisata.

Kebijakan pengalihan anggaran dilakukan untuk penanganan pandemi COVID-19 ini, termasuk anggaran Kemenparekraf secara besar-besaran diubah untuk pelatihan peningkatan dan kapasitas menghadapi pandemi, bantuan sembako untuk tenaga pariwisata terdampak, penyelamatan industri pariwisata, dan promosi kebangkitan pariwisata Indonesia.

Kemenparekraf bekerja sama dengan mitra baik itu asosiasi, perguruan tinggi, media menyelenggarakan seminar secara *online* untuk membangun dialog pemahaman akan situasi dan kondisi dampak pandemi terhadap pariwisata. Komunikasi publik yang dilanjutkan dengan pelatihan-pelatihan ini telah memberi manfaat bagi ribuan pelaku usaha pariwisata untuk melakukan konsolidasi dan atau orientasi usaha diversifikasi pariwisata. Kesadaran publik di kalangan pelaku pariwisata, bahwa keadaan ini menimpa semua lini dan level usaha pariwisata membuat semua harus bekerja sama menemukan jalan keluar.

Kebijakan Bantuan Insentif Pariwisata (BIP) bagi para pelaku usaha dilakukan untuk mengatasi berbagai kesulitan yang terjadi. Salah satu program bantuan insentif diluncurkan pada 8 Juli 2020 Kemenparekraf menerbitkan Petunjuk Teknis Bantuan Insentif Penambahan Modal Kerja bagi industri pariwisata dan ekonomi kreatif, khususnya *homestay* dan 13 jenis usaha pariwisata yang ada di desa wisata.

Kebijakan baru diluncurkan pada tanggal 10 Juli 2020 dengan kampanye “*Indonesia Care*” dan Panduan Pelaksanaan CHSE (*Cleanliness, Health, Safety, and Environmental Sustainability*) dalam rangka mengelola destinasi yang bersih, sehat, aman dan lingkungan yang lestari. Dalam sambutannya Menteri Wishnutama Kusubandio menjelaskan bahwa kampanye “*I Do Care*” ini merupakan cara untuk menggerakkan segenap pelaku pariwisata dan masyarakat luas untuk merespons pandemi dengan segenap upaya memperbaiki tata kelola destinasi berikut komponen di dalamnya seperti hotel, restoran, travel, tempat pertunjukan. Panduan Pelaksanaan CHSE diluncurkan sebagai petunjuk teknis operasional yang tentunya dapat diterapkan dengan inovasi dan kreativitas di lapangan (Kemenparekraf, 2020).

“*Indonesia Care* merupakan salah satu strategi komunikasi kita untuk dapat menjalankan kembali sektor pariwisata dan ekonomi kreatif dengan mengutamakan prinsip kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan,” kata Wishnutama Kusubandio.





**Gambar 12.5.** Kampanye “I Do Care” dan Adaptasi Tari Gandrung New Normal  
Sumber: Kemenparekraf 2020 dan jawapos.com

Partisipasi masyarakat luas menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan panduan ini, termasuk kerja sama dari kalangan pengusaha, produsen, dan konsumen, serta jajaran pemerintahan di berbagai level. Sebelum panduan ini diluncurkan, telah banyak inisiasi kegiatan yang berkaitan dengan kebersihan dan kesehatan pencegahan penularan COVID-19 di tingkat akar rumput masyarakat dan kalangan usaha pariwisata.

Program CHSE dengan panduan pelaksanaannya, telah dinantikan kalangan pelaku usaha ekonomi kreatif dan pariwisata agar segera bisa ditangani pandemi secara sistematis dan masif di berbagai destinasi pariwisata. Sebagai bentuk promosi dan kampanye “*I Do Care*” dan pelaksanaan CSHE memberi sinyal kepada pasar pariwisata baik domestik maupun mancanegara, bahwa telah terjadi upaya perbaikan destinasi pariwisata Indonesia. Respons beragam di antara para pimpinan yaitu Gubernur di DKI Jakarta, DI Yogyakarta, dan Bali terkait pandemi COVID-19 dan dampaknya terhadap pariwisata.

Gubernur Anies Baswedan telah menerapkan kebijakan penanggulangan COVID-19 sejak awal 2020 ketika pada tanggal 22 Januari telah dimulai kerja sama Dinkes DKI dengan Kemenkes RI untuk peningkatan kewaspadaan terhadap virus corona. Bulan Februari telah dilakukan koordinasi dan persiapan pencegahan pandemi. Bulan Maret telah dilakukan pengendalian events dan kawasan pariwisata ditutup seperti di Ancol dan mall serta arena *car free day* serta tempat keramaian. PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) pertama dilakukan 9 April dengan Pergub 33/2020 di DKI Jakarta. Imbauan juga dilakukan dengan kontrol ketat agar tidak mudik lebaran secara besar-besaran, untuk mencegah penularan yang meluas ke daerah ([smartcity.jakarta.go.id](http://smartcity.jakarta.go.id). 2020).

Jakarta sebagai episentrum pandemi COVID-19 di Indonesia, terkait sebagai hub internasional lalu lalang manusia dari berbagai kota dunia. Respons yang cepat dari pimpinan dan segenap jajarannya, dengan berbagai cara mulai dari peningkatan pelayanan dan fasilitas kesehatan, pelaksanaan protokol kesehatan, bantuan sosial, kerja sama antardepartemen dan daerah, termasuk pendampingan yang kelompok rentan dan komunikasi publik melalui IT dan media sosial. Kepemimpinan dan kekompakan masyarakat diuji di masa pandemi COVID-19, apakah kebijakan dapat diterapkan dan diikuti dengan seksama secara efektif semua pihak.



**Gambar 12.6.** Suasana Jakarta yang macet dan polusi sebelum pandemi COVID-19

Sumber: istimewa

Provinsi Bali sebagai destinasi pariwisata unggulan, sangat terdampak karena pandemi COVID-19 yang memukul sektor pariwisata. Masyarakat Bali yang religius berakar pada agama Hindu dan praktik budaya yang kuat, menjadikan masa pandemi untuk konsolidasi keluarga dan ke dalam komunitasnya. Selama ini Bali telah mengalami “GloBALIsasi” dengan adanya investasi asing yang menguasai pariwisata di pulau dewata ini. Ketimpangan ekonomi terjadi antara para pengusaha asing yang menguasai

aset pariwisata yang strategis dengan para pengusaha lokal yang terbatas menguasai aset dan pasar wisatawan asing. Pariwisata Bali telah mengalami mengatasi krisis termasuk krisis ekonomi 1997, bom Bali 2002 dan 2005, krisis ekonomi 2008, erupsi Gunung Agung 2017; namun kali ini dampak pandemi COVID-19 begitu mendalam karena tidak banyak wisatawan yang hilir mudik di Bali selama 6 bulan terakhir ini.

Gubernur Bali I Wayan Koster sangat hati-hati menerapkan protokol kesehatan dalam mengatasi COVID-19, berbagai tekanan dari pusat maupun pengusaha untuk segera membuka destinasi pariwisata Bali. Para pengusaha tidak mau merugi, juga pemerintah pusat ingin segera mendapat devisa. Kenyataannya memang pasar internasional belum tergerak untuk mengunjungi Bali, sehingga tekanan tadi tidak banyak berarti untuk memaksa membuka pariwisata Bali. Respons para pelaku pariwisata mulai menata diri, dan mengembangkan sektor basis pertanian dan proses pengolahan makanan dan minuman untuk konsumsi masyarakat lokal.

Tantangan zaman memberikan perubahan kehidupan masyarakat Bali terkait dinamika perkembangan pariwisata. Pertanyaan kritis dari I Gede Ardika mantan Menteri Pariwisata apakah “Bali untuk pariwisata atau pariwisata untuk Bali?” Kepariwisataan berkelanjutan penting untuk diterapkan yang berakar pada kebudayaan dan kearifan masyarakat serta sumber daya lokal (Ardika, 2018). Anjuran para tokoh spiritual dan budayawan, untuk kembali ke akar agama Hindu dan budaya Bali menjadi cara untuk mengakarkan kembali pariwisata dalam pelukan kedaulatan adat istiadat Bali. Peran tokoh masyarakat masih sangat kuat dalam kehidupan warga Bali, tak hanya penduduk setempat dalam banyak hal para pendatang juga menghormati para tokoh. Orientasi baru diperlukan agar pariwisata Bali lebih berkualitas, bertanggung jawab, dan berkelanjutan.



**Gambar 12.7.** Pulau Bali di Arena Tari Kecak dan Sepi di Masa Pandemi COVID-19  
Sumber: cnnindonesia.com dan benarnews.org

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki pola yang berbeda dengan Jakarta maupun Bali. Pendekatan kebudayaan menjadi cara komunikasi publik yang dilakukan Gubernur Sri Sultan Hamengkubuwono X. Dalam berbagai kesempatan Gubernur DIY menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam mengatasi kesehatan diri dan keluarganya. Kebijakan protokol kesehatan diterapkan di berbagai tempat strategis seperti: kawasan Malioboro, museum dan tempat wisata, rumah ibadah, pusat pertokoan dan pasar, sekolah dan kampus, serta tempat berkerumun dan berkumpul.

Pada pertemuan hari Rabu 18 Maret 2020 dengan tema “Budaya Sehat dan Dampak Bagi Perekonomian Daerah”, Gubernur DIY mengajak semua pihak untuk bekerja sama mengatasi dampak yang ditimbulkan pandemi COVID-19 yang telah mendunia ini.

“Kami di sini membuka komunikasi dengan masyarakat, harapannya kami bisa mengerti dan tahu persis apa dana bagaimana dampak yang sudah disebabkan virus ini. Ini memang berbicara pertarungan nyawa atau ekonomi, tapi tentu nyawa nomor satu. Tapi di sini masih ada ruang yang bisa kita buka, karena Jogja memang lain dengan daerah lain,” jelas Sri Sultan (jogjapro.go.id. 2020)

Upaya membangun budaya gotong royong dan guyup rukun ketika situasi biasa apalagi saat bencana sangat genting menjadi penting. Pada sarasehan ini tampak Sri Sultan “duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi” dengan segenap pemangku kepentingan, baik jajaran pemerintahan maupun masyarakat. Sebuah sikap dan perilaku pemimpin yang sekaligus menjadi “*Solidarity Maker*” dalam situasi yang kritis pandemi COVID-19 ini. Gubernur DIY telah berpengalaman menghadapi dan mengatasi krisis ekonomi 1997 dan krisis sosial politik 1998, bencana gempa bumi 2005, erupsi gunung Merapi 2010, serta berbagai dampak perubahan sosial budaya masyarakat Yogyakarta.

Kebijakan Tanggap Darurat Bencana diumumkan melalui Surat Keputusan Gubernur DIY yang beberapa kali dilakukan perpanjangan waktu. Hal ini menunjukkan kehati-hatian dalam menyikapi pandemi COVID-19 yang menyangkut kesehatan manusia dan dampak pada ekonomi maupun sosial budaya dalam jangka panjang. Gubernur juga mengimbau pada masyarakat agar selalu menjaga diri, terutama yang terpaksa bekerja di luar rumah untuk menerapkan protokol kesehatan dengan cara saksama. Beberapa kali mendapat pujian karena berhasil menahan laju perkembangan kasus COVID-19, namun juga mengalami ujian ketika terjadi peningkatan

kasus yang terkait dengan klaster baru. Kebijakan dan penerapannya di lapangan, menjadi rujukan berbagai daerah untuk belajar dan meniru apa yang dilakukan pemerintah bersama masyarakat Yogyakarta.



**Gambar 12.8.** Sri Sultan Hamengkubuwono X Gubernur DIY Sarasehan Bersama  
Sumber: Humas Pemda DIY 2020

Inovasi kebijakan dan kepemimpinan yang berpengalaman menjadi penting, juga menempatkan warga sebagai subjek pelaku utama dalam menjaga kesehatan dan mengatasi dampak sosial ekonomi. Semangat “*Golong gilig*” bersatunya pemimpin dan masyarakat menjadi kekuatan dalam menghadapi masa pandemi dan krisis multidimensi mendatang. Gotong royong bekerja bersama-sama dengan mengikuti prinsip ilmu pengetahuan dan kearifan lokal menjadi panduan untuk tata kehidupan baru. Kesepakatan bersama secara musyawarah, dilanjutkan arahan para pemimpin bijak bestari mewujudkan melalui berbagai level dalam praktik nyata di berbagai kondisi di lapangan, menjadi cara untuk kehidupan dan penghidupan yang lebih baik.

## Refleksi Kritis dan Harapan Ke Depan

Belajar dari dampak krisis ekonomi 1997, yang ternyata tidak hanya masalah ekonomi tetapi juga berkaitan dengan krisis ekologi kemarau



panjang, hingga berubah menjadi krisis sosial dan politik tahun 1998. Krisis keuangan yang dimulai dari Thailand itu menjadi Krisis Ekonomi Asia, yang ternyata episentrum terjadi di Indonesia dengan kejadian krisis ekonomi dan ekologi merembet ke krisis multidimensi yang mengkristal menjadi krisis total kala itu. Pembangunan ekonomi telah banyak merusak ekosistem, eksploitasi sumber daya alam, pembakaran hutan, pencaplokkan lahan jutaan hektar dari masyarakat adat ke konglomerat, penguasaan perbankan pada kroni kekuasaan, korupsi struktural yang berakibat pada kemiskinan dan ketidakadilan telah menimbulkan jurang kesenjangan sosial yang mendalam. (Baiquni dan Susilawardani, 2002). Krisis adalah koreksi atas ketidakseimbangan itu, apakah kemudian bisa belajar dan bangkit dari krisis?

Melalui pengamatan yang panjang sekitar 5 tahun (1998–2003) di masa krisis dan pemulihannya, dilakukan penelitian di lima desa di Daerah Istimewa Yogyakarta menunjukkan bahwa desa menjadi tempat kembalinya warga yang menganggur di kota. Desa menjadi tempat yang ramah bagi mereka kaum urban yang merantau kembali ke kampung halaman, bersama dalam pelukan keluarganya. Desa memiliki daya tahan dengan basis kembali bertani dan mandiri dari pertanian dalam memenuhi kebutuhan dasar. Dari keragaman ekosistem, desa yang memiliki keragaman hayati lebih mumpuni dibanding desa monokultur yang rentan ketergantungan dari input luar desa. Terdapat variasi strategi penghidupan pada rumah tangga survival, konsolidasi, dan akumulasi dalam merespon krisis ekonomi dan ekologi di perdesaan (Baiquni, M. 2007).

#### 1. Setelah Krisis Selalu Muncul Peluang

Pada saat ini dunia pariwisata dan ekonomi kreatif sedang terpuruk dilanda pandemi virus COVID-19 sejak Januari 2020 hingga kini, semua kalangan industri dan pelaku usaha pariwisata sedang dalam kesulitan. Masalah krisis kesehatan manusia yang menimbulkan pengurangan mobilitas perjalanan pariwisata, bahkan di berbagai negara masyarakat diminta untuk mengurung atau karantina diri.

Presiden Joko Widodo memimpin penanganan krisis ini dengan saksama termasuk yang terkait dengan pariwisata dan ekonomi kreatif; memberi jaminan sosial bagi para pekerja agar tetap bisa bertahan hidup, mengubah anggaran untuk mendukung perbaikan sarana prasarana pariwisata dengan padat modal, dan meminta para pengusaha pariwisata untuk tidak melakukan PHK dengan tetap mencari solusi kreatif untuk mengantisipasi pemulihan disaat *new normal* nanti.

Selama masa pandemi, bisa dilakukan konsolidasi menata ke dalam dan membenahi apa yang selama ini menjadi kelemahan maupun kekurangan. Setelah krisis nanti selalu ada jalan baru dan peluang yang dapat diraih, ketika kita telah membenahi diri dan mengembangkan kreativitas yang menghadirkan pembaharuan dan kebaruan. Semangat dan harapan terus dinyalakan, episode kehidupan harus dilalui karena ini adalah siklus kehidupan. Setelah krisis selalu muncul peluang.

## 2. Kebijakan Bertumpu Sains dan Kearifan

Permasalahan dasar kesehatan manusia ini perlu mendapatkan penanganan yang seksama dan cepat tanggap, mengingat dampaknya terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif di semua level kehidupan. Penanganan kesehatan disaat darurat ini akan memengaruhi pemulihan pariwisata nantinya. Prinsipnya di saat krisis harus dilakukan kecepatan pengambilan keputusan yang tepat berdasarkan data dan fakta yang akurat.

Kebijakan didasarkan pada pengetahuan sains dan pelaksanaannya dengan memahami situasi kondisi di lapangan secara arif bijaksana. Kemampuan menganalisis situasi dan kondisi di lapangan juga didasarkan pada wawasan ilmu pengetahuan yang luas dan data hasil riset yang tepat guna. Kebijakan dengan mengerahkan segenap sumber daya dan kelembagaan dalam situasi darurat saat ini diperlukan manajemen krisis yang tangguh, tepat, tuntas, dalam bahasa manajemen strategis modern. Kebijakan yang juga mengakar pada kearifan tradisional 3 T (*teteg, tatag, tutug*) warisan leluhur kita.

Secara konseptual dasar mengurangi risiko dikenal rumus bahwa “Besaran risiko adalah ancaman bencana dikalikan kerentanan dibagi kapasitas kemampuan”. Artinya kapasitas kemampuan menjadi faktor pembagi yang penting dan dapat diusahakan untuk diperbesar yang akan mengurangi risiko bencana. Kita bisa mengembangkan kapasitas kemampuan aparat maupun masyarakat dalam mengurangi risiko bencana, termasuk pandemi COVID-19 ini. Kebijakan yang bagus tidak akan mewujudkan bila tidak dikembangkan penguatan kapasitas dan peningkatan kualitas partisipasi publik secara luas. Kebijakan bertumpu sains dan kearifan akan bisa diterima masyarakat luas dalam melakukan transformasi era tatanan baru kesehatan sosial dan spiritual.

### 3. Kepemimpinan Kolektif

Krisis pandemi ini adalah ujian bagi pemimpin dan juga dapat melahirkan para pemimpin baru. Kepemimpinan yang berwawasan luas dan berpengalaman menjadi penting untuk menemukan jalan keluar dengan menyiapkan kader berkualitas yang mendorong kaum muda untuk meningkatkan diri baik pengetahuan, wawasan, maupun kapasitasnya.

Kepemimpinan kolektif didasarkan pada kepercayaan dan keyakinan (*Trust*) bahwa “badai pasti berlalu” dengan keyakinan bahwa setiap kesulitan ada kemudahan, bahwa setiap tantangan muncul peluang. Kepemimpinan kolektif di masa krisis akan mendayagunakan sumber daya dan kelembagaan secara efektif dan efisien, dan mampu melakukan pengkayaan (*enrichment*) dan perubahan menuju yang lebih baik (*transformation*).

Kemampuan pemimpin di masa krisis diuji dengan ketakutan dan kekhawatiran yang melanda masyarakat di berbagai tingkatan keadaan. Pemimpin yang memiliki *sense of crisis* akan melihat secara optimis bahwa ujian ini dapat dijawab dengan pola baru yang lebih berkualitas dan berkelanjutan. *Hasta Brata* Kepemimpinan Bumi sebagai kearifan lokal menjadi dasar pengembangan kepemimpinan dan kader pariwisata dan ekonomi kreatif di Indonesia.

Pengembangan kepemimpinan dengan kemitraan *Pentahelix ABCGM* (*Academic, Business, Community, Government, and Media*) dalam jejaring lintas sektor dan aktor dengan kemampuan basis data dan *big data* mewujudkan masyarakat cerdas. Pemanfaatan teknologi digital untuk promosi dan pemasaran pariwisata menjangkau masyarakat digital secara lebih efisien dan efektif masuk pada target segmen pasar wisata dunia. Inovasi kebijakan dan transformasi kelembagaan perlu untuk merespons perubahan perilaku dan gaya hidup masyarakat baru di era digital.

### 4. Merajut Ekosistem Kelembagaan Baru

Dalam situasi krisis sangat penting melihat ke depan untuk menemukan solusi pemulihan dan pemuliaan kehidupan. Kuncinya adalah mengenali ekosistem dinamis kepariwisataan dengan secara cermat dapat memetakan sumber daya terbarukan dan menata kelembagaan baru. Indonesia memiliki sumber daya terbarukan baik alam dan budaya yang beragam dan unggul, memerlukan tata kelola yang berdaulat. Berdaulat dapat dikembangkan pengertiannya bahwa kita harus berdaya dan mampu berusaha serta bertawakal.



*Archipelago Paradigm* menjadi cara pandang pembangunan pariwisata dan ekonomi kreatif dengan keragaman sumber daya alam dan budaya yang memerlukan kelembagaan dan tata kelola yang tepat guna, sesuai dengan tingkatan masyarakatnya. Berbeda dengan *Continental Paradigm*, *Archipelago Paradigm* ini dikembangkan dengan mendasarkan posisi dan letak geografi Indonesia sebagai negara kepulauan. Karakter, dinamika, pola, dan tren negara kepulauan menjadi kunci untuk menata ulang pariwisata dan ekonomi kreatif di Indonesia dalam perannya mewujudkan tata dunia baru yang adil dan berkelanjutan. Memahami dan merajut ekosistem kelembagaan baru diperlukan dalam menata ulang kepariwisataan berbasis komunitas, agar seluas-luasnya manfaat dapat dirasakan oleh mereka yang terlibat dalam mata rantai ekosistem kepariwisataan di destinasi kepulauan ini.

#### 5. Orientasi Pariwisata Berkualitas dan Berkelanjutan

Sebagai solusi pemulihan pariwisata pasca krisis pandemi COVID-19 ini diperlukan orientasi baru yaitu pariwisata yang berkualitas dan berkelanjutan. Situasi selama krisis ini berbagai kegiatan pembangunan melambat ditandai dengan penurunan mobilitas warga dunia, transportasi banyak yang berhenti, bekerja belajar dan beribadah di rumah, telah membawa perubahan bahwa bumi dan lingkungan hidup semakin baik. Pelambatan dan penurunan ekonomi dunia diikuti dengan perbaikan ekosistem bumi.

Konsep mendasar yang dikembangkan untuk pembangunan dunia baru (*new world order*) adalah integrasi ekonomi dan ekologi, yang bermuara pada kesadaran bumi adalah rumah kita bersama. Tanggal 22 April 2020 adalah Hari Bumi yang selama 40 tahun ini (1970–2020) diperingati bersama. Peringatan tidak sekedar ingat, tetapi mengingatkan bahwa bumi menjadi satu-satunya rumah kita bersama yang setiap warga dunia berkewajiban menciptakan kemaslahatan sesama manusia dan kelestarian lingkungan bumi kita.

Solusi integrasi ekonomi dan ekologi didasarkan pada paradigma pembangunan berkelanjutan, yaitu pola pikir dan pola perilaku yang seimbang dengan mengendalikan pemanfaatan sesuai daya dukung dan daya tampung ekosistemnya. Pariwisata berkualitas menjadi orientasi baru yang ditawarkan agar pengelolaan sumber daya yang kaya luar biasa itu bisa ditata

untuk menciptakan nilai tambah, melibatkan peran serta warga, mewujudkan kesejahteraan, serta menciptakan keadilan sosial dan kelestarian bumi.

Pariwisata berkelanjutan berorientasi keadilan antargenerasi (*social*) dan antarwilayah (*spatial*) agar segenap sumber daya dapat dikelola dengan kelembagaan yang berbasis pada masyarakat tempatan. Pengembangan ekonomi kreatif dilakukan dengan menata pelaku usaha kecil dan menengah (UMKM) pariwisata sebagai instrumen kelembagaan yang memberi peran seluas-luasnya pada rakyat untuk mengembangkan ekonominya. Pemerintah lebih pada menata aturan main dan melaksanakan dorongan fasilitasi dan kontrol terhadap akses sumber daya, sehingga fokus pada *governance* dan melepaskan kegiatan usaha ekonomi pada para pengusaha terutama pengusaha yang berbasis masyarakat (*community based tourism*).

## Penutup

Berbagai pengalaman memberi ruang refleksi untuk menemukan solusi pandemi COVID-19 dan dampaknya pada kepariwisataan. *New normal* juga bermakna menemukan kembali norma baru, tata nilai yang dibangun kembali dari proses berfikir kritis dari peristiwa krisis. Sistem kepariwisataan yang berorientasi pada berkualitas, berdaulat, dan berkelanjutan dibangun kembali dengan integrasi ekonomi dan ekologi menjadi kunci memasuki *new normal*. Kepariwisataan baru tidak hanya berorientasi pemenuhan kebutuhan fisik manusia secara ekonomi dan sosial-budaya, tetapi juga pemenuhan kebutuhan mental spiritual transendental. Kepariwisataan *new normal* diorientasikan dan dilakukan secara *healthy, holistic, and happiness*.

Pariwisata hakikatnya adalah silaturahmi antarmanusia dengan perbedaan budaya dan gaya hidup untuk saling mengenal dan merajut pemahaman menuju masyarakat dunia yang damai dan berkeadilan. Manusia adalah penduduk surga yang sedang berwisata ke dunia dengan tugas memuliakan kemanusiaan dan merawat lingkungan hidup, yang nanti akan kembali pada saatnya dengan tujuan kembali sesuai perilakunya di dunia.

## Daftar Pustaka

- Ardika, I Gede. 2018. *Kepariwisata Berkelanjutan: Rintisan Jalan Lewat Komunitas*. Jakarta: Buku Kompas.
- Baiquni, Muhammad dan Susilawardani. 2002. *Pembangunan Yang Tidak Berkelanjutan: Refleksi Kritis Pembangunan Indonesia*. Yogyakarta: ideAs dan Trans Media Global Wacana.
- Baiquni, Muhammad. 2007. *Strategi Penghidupan Di Masa Krisis: Belajar Dari Desa*. Yogyakarta. ideAs Media.
- Dcode EFC. 2020. *Decoding The Economic of COVID-19: Potential Losers and Winners in the Short Term in Egypt*. <https://dcodeefc.com/infographics>
- Jogjapro.go.id. 2020. *Gubernur DIY Ajak Atasi Dampak COVID-19 Bersama*. <https://www.jogjapro.go.id/berita/detail/8590-gubernur-diy-ajak-atasi-dampak-covid-19-bersama> (diunduh, 10 Agustus 2020)
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2014. *Ekonomi Kreatif: Kekuatan Baru Indonesia Menuju 2025*. Jakarta: Kemenparekraf.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2020. *Panduan Pelaksanaan Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan di Hotel*. Jakarta: Kemenparekraf
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2020. *Panduan Pelaksanaan Kebersihan, Kesehatan, Keselamatan, dan Kelestarian Lingkungan di Restoran*. Jakarta: Kemenparekraf
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2020. *Petunjuk Teknis Bantuan Insentif Pemerintah Penambahan Modal Kerja dan atau Investasi Tetap Untuk Meningkatkan Kapasitas Usaha Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Tahun 2020*. Jakarta. Deputi Bidang Industri dan Investasi. Jakarta: Kemenparekraf.
- Kompas.com. 2020. “WHO Umumkan Virus Corona Sebagai Pandemi Global”. <https://www.kompas.com/global/read/2020/03/12/001124570/who-umumkan-virus-corona-sebagai-pandemi-global?page=all> (diunduh 3 Agustus 2020)
- Kompas.com. 2020. “Penjelasan Kemenhub Soal Kabar Budi Karya Positif COVID-19”. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/16/20155761/penjelasan-kemenhub-soal-kabar-budi-karya-positif-covid-19-dua-kali?page=all>. (diunduh 3 Agustus 2020)

- Mas'udi, Wawan dan Winanti, P. S. (eds). 2020. *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mietzner, Marcus. 2020. "Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How Indonesia's Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response". *Journal of Current Southeast Asian Affairs*. 00(0) 1-23. SAGE <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1868103420935561>
- Nafi, Basheer. 2020. *What Come after the Pandemic?: Predicting the World to Come*. Policy Brief. Aljazeera Center for Studies.
- Ohmae, Kenichi. 1995 *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: The Free Press.
- Smartcity.jakarta.go.id. 2020. *Linimasa Kebijakan Penanganan Pandemi Dampak COVID-19*. <https://smartcity.jakarta.go.id/blog/507/linimasa-kebijakan-penanganan-pandemi-covid-19-di-jakarta> (diunduh 10 Agustus 2020)
- UNWTO (United Nations World Tourism Organization). 2011. *Tourism Towards 2030: Global Overview*. Madrid: UNWTO
- World Economic Forum. 2019. *Travel and Tourism Competitiveness Report. 2019*. Geneva: World Economic Forum. <https://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2019/rankings/> (diunduh 2 Agustus 2020).

## Bab 13

# Kebiasaan Baru di Sektor *Hospitality*: Titik Temu Kualitas Pengalaman dan Kepercayaan Pelanggan

Serli Wijaya

Sektor pariwisata merupakan sektor yang memiliki efek berganda (*multiplier effect*) terbesar dalam perekonomian nasional karena memayungi beragam subsektor mulai dari jasa perjalanan wisata dan rekreasi, *hospitality*, transportasi, ritel, dan ekonomi kreatif. Industri pariwisata ditopang oleh pelaku usaha dari skala global sampai industri UMKM yang jumlahnya mencapai jutaan. Pariwisata merupakan sektor yang penting dalam perekonomian, baik sebagai sumber penghasil devisa negara, pencipta lapangan kerja, dan kesempatan berusaha, serta pemerataan pendapatan. Berdasarkan Laporan Kinerja Kementerian Pariwisata Tahun 2018, kontribusi sektor pariwisata terhadap PDB nasional mencapai 9 persen atau sebesar Rp946,09 triliun. Sumbangan devisa dari sektor pariwisata terus meningkat di mana pada tahun 2018, devisa mencapai Rp229,5 triliun atau mengalami peningkatan sebesar 15,4 persen per tahunnya. Penyerapan tenaga kerja sektor pariwisata juga semakin meningkat mencapai 12,7 juta orang atau sekitar 10 persen dari total penduduk Indonesia yang bekerja (Kemenpar, 2019).

Industri jasa *hospitality* merupakan komponen utama dari industri pariwisata yang mencakup usaha jasa penyediaan akomodasi, makanan dan minuman bagi para *traveller* yang melakukan perjalanan baik untuk tujuan wisata dan atau bisnis (Gary & Liguori, 2003). Seiring dengan jumlah wisatawan nusantara dan mancanegara yang terus meningkat, industri jasa *hospitality* juga mengalami pertumbuhan yang signifikan. Jumlah usaha akomodasi di Indonesia pada tahun 2018 tercatat sebanyak 28.230 usaha di mana 11,74% di antaranya merupakan hotel berbintang, 48,09% merupakan usaha akomodasi nonbintang atau hotel melati, dan sisanya adalah jenis usaha akomodasi lainnya (BPS, 2018). Data dari *Exit Passenger Survey*

Kemenpar mencatat bahwa pengeluaran terbesar selama perjalanan yang dilakukan oleh wisatawan mancanegara maupun nusantara adalah untuk memenuhi kebutuhan jasa *hospitality* yaitu akomodasi berkisar antara 40% dan sekitar 20% untuk makanan dari keseluruhan pengeluaran ketika berwisata (LPEM FEB UI, 2018).

Di tingkat global dan nasional, industri jasa *hospitality* tercatat sebagai salah satu industri yang terdampak paling parah dengan adanya pandemi COVID-19 (Gursoy & Chi, 2020). Pemberlakuan aturan pembatasan fisik sampai PSBB setidaknya di empat provinsi dan sepuluh kabupaten/kota di Indonesia, menjadikan industri jasa *hospitality* mengalami pukulan yang hebat. Data dari BPS mencatat bahwa pada kuartal I tahun 2020, laju pertumbuhan untuk sektor penyediaan makanan dan minuman hanya sekitar 3,52% sedangkan subsektor penyediaan akomodasi, laju pertumbuhan bahkan menunjukkan angka minus -4.55% (BPS, 2020). Data dari PHRI menunjukkan bahwa per 5 April 2020, sebanyak 1.180 hotel di Indonesia telah ditutup operasionalnya, baik itu secara temporal ataupun permanen (PHRI, 2020). Sekitar 213 ribu pekerja di industri ini telah dirumahkan atau terkena PHK sebagai dampak COVID-19. Di industri jasa makanan, pemberlakuan aturan PSBB sampai tiga tahap di kota Surabaya misalnya, dilaporkan oleh ketua APKRINDO Jawa Timur, telah berdampak pada penurunan penjualan usaha kuliner di kota Surabaya sampai 90% (Haryono, 2020).

Penutupan usaha baik yang bersifat temporal ataupun permanen ini tentunya membawa efek domino secara ekonomi dan sosial baik kepada pemilik usaha, karyawan serta pihak ketiga yaitu rekan usaha (*business partners*) jasa *hospitality* seperti para supplier dan distributor. Menparekraf menyatakan bahwa apabila wabah virus corona masih berlangsung dalam satu tahun ke depan, maka kerugian sektor pariwisata nasional diperkirakan dapat mencapai US\$4 miliar atau sekitar Rp54,6 triliun (cnnindonesia.com).

Melihat kontribusi industri jasa *hospitality* yang signifikan terhadap pemulihan ekonomi nasional, maka menjadi menarik untuk didiskusikan lebih lanjut bagaimana dampak pandemi serta perubahan yang telah, sedang, dan akan berlangsung di industri ini dalam menyiasati pandemi. Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana kesiapan industri jasa *hospitality* di Indonesia untuk bangkit melanjutkan operasional bisnis pada era adaptasi kebiasaan baru. Harapannya, adaptasi kebiasaan baru dapat menjadi titik temu antara kualitas pengalaman dengan kepercayaan pelanggan yang

menjadi inti dari jasa *hospitality*. Argumen yang akan dibangun dalam tulisan ini adalah bahwa sesungguhnya, pandemi yang terjadi, dapat dipandang sebagai momentum perubahan kualitas layanan *hospitality* yang lebih hijau dan berkelanjutan, salah satunya melalui optimalisasi teknologi digital dalam operasional bisnis, sehingga berujung pada terciptanya kepercayaan pelanggan untuk kembali berani menikmati layanan *hospitality*.

Dalam menyusun tulisan ini, penulis melakukan kajian pustaka dari berbagai sumber data sekunder baik dari artikel jurnal ilmiah internasional maupun berbagai artikel elektronik pada media daring, publikasi laporan penelitian dari organisasi internasional di bidang pariwisata seperti UNWTO, WTTC, serta publikasi berisi panduan teknis dari pemerintah dan asosiasi industri seperti AHLA dan PHRI.

Bagian berikut akan mendiskusikan kehadiran pandemi yang dipandang sebagai gelombang disrupsi di industri jasa *hospitality*. Selanjutnya akan dipaparkan berbagai strategi dan upaya pihak pemerintah dan sektor swasta dalam menyelamatkan industri menghadapi pandemi. Bagian penutup berisi kesimpulan reflektif mengenai keberlangsungan industri jasa *hospitality* di masa depan.

## **Pandemi COVID-19: Inikah Disrupsi yang Sebenarnya?**

Sebelum pandemi, kita diramaikan dengan kehadiran disrupsi teknologi yang mencapai puncaknya dalam 5–10 tahun ke depan. Namun nyatanya pandemi COVID-19 sejak akhir tahun 2019 justru mempercepat proses disrupsi yang terjadi. Dalam konteks industri jasa *hospitality*, disrupsi teknologi sebenarnya bisa dikatakan telah hadir sejak menjamurnya *online travel agents* (OTAs) dan kemunculan Airbnb sekitar satu dekade lalu yang telah mengubah model bisnis di industri jasa *hospitality* dengan konsep *sharing economy* atau konsumsi kolaboratif (Liang, 2015). Tren *sharing economy* memberikan pengalaman memiliki tanpa harus memiliki yang didorong oleh kemampuan berbagi dari produk atau jasa tertentu yang dapat dirasakan semua orang di dunia tanpa harus menanggung beban kepemilikan produk atau jasa. Airbnb merupakan model bisnis yang mendisrupsi industri perhotelan konvensional dengan menciptakan pasar baru yang memungkinkan persewaan kamar (tempat tinggal) dari orang di luar industri akomodasi konvensional kepada orang lain secara personal (Choi, Jung, & Yoon, 2015). Disrupsi yang dihadirkan Airbnb dan model bisnis sejenisnya ini sendiri sejalan dengan esensi jasa *hospitality* itu sendiri yaitu

keramahtamahan. Secara etimologis, kata “*hospitality*” adalah terjemahan dari kata Latin *hospitium* yang berasal dari *hospes*, yang artinya “tamu” atau “tuan rumah”. Kata ini juga dipengaruhi oleh kata Yunani “*xenos*”, yang menunjuk kepada orang asing selaku tuan rumah yang menerima sambutan atau yang melakukan penyambutan terhadap orang lain (Barrows *et al.*, 2012).

Pandemi COVID-19 dapat dikatakan sebagai era disruptif baru bagi industri jasa *hospitality*. Natur usaha jasa *hospitality* yang menekankan penciptaan pengalaman yang berkesan melalui penyediaan kualitas produk dan layanan yang ramah dan dapat dipercaya kepada pelanggan, menjadi pekerjaan rumah besar yang tidak mudah diwujudkan. Proses konsumsi jasa *hospitality* menuntut adanya interaksi intensif antara penyedia jasa dan pelanggan yang dilayani sedangkan di masa pandemi ini, seluruh aktivitas jasa *hospitality* di dunia praktis berhenti. Meskipun pada akhirnya saat ini beberapa usaha jasa *hospitality* telah mulai menjalankan operasionalnya dengan protokol kesehatan yang ketat, namun tantangan yang harus dijawab adalah bagaimana membangun kembali kepercayaan pelanggan dan membuktikan bahwa pengalaman yang diberikan saat ini adalah benar-benar pengalaman yang berkualitas, bukanlah hal yang mudah untuk diwujudkan. Pelaku usaha jasa *hospitality* perlu untuk menata ulang model bisnis yang mungkin tidak akan sama seperti sebelum pandemi. Hal paling sederhana adalah bagaimana pelaku usaha saat ini mendefinisikan kualitas pengalaman pelanggan. Diperlukan model bisnis yang relevan dan efektif yang dapat diadaptasi dan tetap mengedepankan marwah dari *hospitality* yaitu penyediaan dan penciptaan pengalaman pelanggan yang unik dan personal.

Salah satu kunci untuk menghadapi disrupsi di masa pandemi ini mau tidak mau adalah dengan optimalisasi teknologi digital dalam operasional bisnis. Para pelaku industri jasa pariwisata dan *hospitality* harus bisa beradaptasi dengan peran baru, jalan baru, dan ekspektasi baru dengan cara menata kembali strategi model bisnis melalui akselerasi pemanfaatan digitalisasi di setiap lini operasional bisnis. Beberapa tren perubahan yang terjadi yang mewarnai industri jasa *hospitality* terkait digitalisasi antara lain:

1. **Less Mobility.** Saat ini, hampir semua aktivitas dapat dilakukan di mana saja ketika ada koneksi listrik dan akses internet. Pertemuan untuk membahas pekerjaan dengan rekan bisnis dapat dilakukan secara virtual kapan saja dan di mana saja. Tuntutan untuk mobilisasi secara fisik dari



satu tempat ke tempat lain menjadi amat jauh berkurang. Pekerjaan dapat diselesaikan dari kediaman masing-masing dan hal ini sekaligus dapat mengurangi risiko terpapar virus COVID-19. Tren penyelenggaraan virtual MICE yang selama ini menjadi salah satu sumber penerimaan bagi bisnis *hospitality* akan memberikan tantangan sekaligus peluang tersendiri. Salah satu segmen potensial untuk diperhatikan adalah para penjelajah digital (*the digital traveller*), di mana tipe penjelajah ini akan memiliki ekspektasi dan perilaku yang berbeda yang menuntut layanan *hospitality* baik saat memilih hotel, mencari tempat makan, atau menikmati layanan bisnis seperti MICE dengan cara pemanfaatan teknologi digital yang membuat mereka tidak harus banyak berpindah-pindah tempat.

2. **More Technology.** Disrupsi teknologi yang ada dan kondisi pandemi yang membatasi interaksi fisik mendorong kita untuk lebih intensif menggunakan teknologi untuk menunjang aktivitas sehari-hari. Perilaku belanja konsumen berubah mengalami migrasi yang signifikan dari belanja di tempat ke belanja secara daring, tidak terkecuali perilaku makan konsumen di restoran. Rasa aman karena tidak harus bertemu fisik dengan pelanggan lain ketika *dine-in* mendorong pertumbuhan layanan antar (*delivery service*). Untuk menangkap perubahan perilaku dan ekspektasi konsumen, pelaku usaha restoran mau tidak mau dipaksa untuk menjual makanan dan layanan mereka secara daring. Di samping perkembangan jasa makanan secara daring, model bisnis lainnya yang dipercaya cukup efektif untuk bertahan dalam pandemi adalah model bisnis kolaboratif yaitu bekerja sama antar pelaku usaha untuk menciptakan peluang bersama melalui pemanfaatan teknologi digital. Salah satu contoh yang saat ini berkembang adalah konsep *cloud kitchen system* yang saat ini mulai berkembang di kalangan pelaku usaha jasa makanan. Dengan konsep ini, pelaku usaha jasa makanan berkolaborasi menyewa sebuah *space* berupa dapur satelit untuk memasak berbagai menu yang dijual yang kemudian makanan yang dipesan oleh konsumen diantar melalui jasa *delivery* oleh pihak ketiga seperti *online food service delivery*.
3. **More Automation.** Berkembangnya teknologi *Artificial Intelligence* (AI) dan *Machine Learning* akan membuat banyak pekerjaan dan aktivitas penyediaan jasa kepada pelanggan dapat dilakukan secara otomatis sehingga lebih efisien dan akurat. Dalam industri pariwisata, hal ini akan memunculkan tren *touchless travel*, di mana ke depan,

perubahan yang paling langsung dan akan terlihat adalah adanya pergeseran ke perjalanan (*travelling*) tanpa sentuhan (*touchless travel*). Proses pengecekan dokumen perjalanan di bandara akan melewati proses pengecekan kesehatan dan keselamatan yang lebih ketat dari biasanya. Otomatisasi biometrik misalnya deteksi sidik jari tanpa kontak serta iris dan pengenalan wajah di seluruh tahapan melakukan perjalanan akan menjadi norma baru dan menjadi solusi yang diterima secara luas. Semua layanan terkait perjalanan seorang wisatawan akan mengandalkan proses otomatisasi digital yang canggih dan terintegrasi harapannya dapat berujung pada penyediaan pelayanan yang nyaman, aman, sehat, dan terpercaya.

### **Adaptasi Kebiasaan Baru pada Industri Jasa *Hospitality***

Masa pandemi diprediksi masih akan berlangsung lebih panjang mengingat sampai saat ini vaksin dan pengobatan definitif COVID-19 belum ditemukan. Menyikapi fakta ini, pemerintah mengajak seluruh komponen bangsa untuk bersiap dan beradaptasi dengan keseimbangan baru dalam hidup bermasyarakat. Berbagai kebijakan percepatan penanganan COVID-19 yang telah, sedang, dan akan dikeluarkan oleh pemerintah memiliki satu benang merah tujuan yaitu untuk menopang keberlangsungan perekonomian dan aspek sosial masyarakat. Sejak tanggal 28 Mei 2020, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif sebagai payung kelembagaan negara tertinggi yang menaungi industri pariwisata dan ekonomi kreatif (yang mana industri jasa *hospitality* ada di bawahnya), telah menyiapkan tahapan-tahapan pariwisata untuk menyambut adaptasi kebiasaan baru (Aditya, 2020).

Pandemi telah memberikan tantangan yang amat berat bagi industri jasa *hospitality*. Strategi-strategi yang dilakukan untuk menekan laju penyebaran virus COVID-19 yang dilakukan oleh pemerintah berbagai negara mulai dari pembatasan aktivitas sosial, bekerja dan belajar dari rumah, pembatasan perjalanan telah menurunkan permintaan pasar jasa *hospitality*. Untuk menggerakkan kembali geliat industri jasa *hospitality*, WTTC menerbitkan protokol baru sebagai standar tatanan kebiasaan baru bagi pelaku usaha di industri jasa *hospitality* secara global. Disusun dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan WHO, terdapat empat pilar protokol *Safe Travels* baru yang menjadi panduan pengelolaan operasional

di masa pandemi (WTTC, 2020). Keempat pilar protokol *Safe Travels* dari WTTC yang dibuat khusus untuk industri jasa *hospitality* antara lain:

- a. Kesiapan Operasional dan Karyawan  
Ketika operasional bisnis dibuka, maka setiap pelaku usaha harus memastikan bahwa mereka dapat mencapai keunggulan operasional di era kenormalan baru dan telah melatih karyawan untuk mempersiapkan dan melaksanakan rencana operasional yang telah disusun.
- b. Kepastian Pengalaman Pelanggan yang Aman  
Pelaku usaha harus memastikan bahwa mereka siap memberikan pengalaman yang aman bagi karyawan dan tamu melalui peningkatan praktik terbaik kebersihan dan kebersihan. Salah satu cara untuk mencapai ini adalah dengan menetapkan Standar Prosedur Operasional (SPO) yang relevan dan *comply* dengan standar kesehatan lingkungan yang diatur oleh pihak terkait.
- c. Membangun Ulang Kepercayaan Pelanggan  
Pelaku usaha harus bekerja untuk membangun kembali kepercayaan melalui transparansi dan komunikasi dengan pelanggan.
- d. Implementasi Kebijakan  
Pelaku usaha harus berusaha agar kebijakan yang diterapkan di tingkat pemerintah merupakan kebijakan yang benar-benar dapat dieksekusi di lapangan dan bukan sekadar retorika pragmatis yang tidak hanya menjadi hiasan formalitas yang tersimpan rapi sebagai dokumen.

Selain protokol umum yang diterbitkan oleh WTTC di atas, negara-negara seperti Singapura, Thailand, dan Australia telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan pemulihan pariwisata dalam menghadapi pandemi ini. Pemerintah Singapura, sebagai contoh, pada Februari 2020 telah mengeluarkan **Sertifikasi SG Clean** untuk meningkatkan standar kebersihan publik di tengah wabah virus corona bagi seluruh pelaku di sektor pariwisata, hotel, ritel, dan jasa makanan. Hasil dari kampanye **Sertifikasi SG Clean** ini terbukti mampu berangsur-angsur meningkatkan kepercayaan dari pelanggan dan wisatawan terhadap kualitas layanan kebersihan yang diberikan selama wisatawan berkunjung ke Singapura (Ramadhian, 2020). Mirip dengan Singapura, Thailand juga meluncurkan sistem sertifikasi kesehatan untuk hotel dan restoran untuk menanamkan kepercayaan wisatawan. Pemerintah Australia mengeluarkan stimulus ekonomi putaran kedua sebesar US\$11,4 miliar atau sekitar Rp160 triliun yang ditujukan untuk menangani industri

pariwisata, penerbangan, dan perhotelan yang terpuruk akibat pandemi (Sebayang, 2020).

Di Indonesia, respons cepat dari pemerintah terkait strategi dan usaha penanganan serta pemulihan bagi industri jasa *hospitality* perlu mendapatkan apresiasi. Dalam mengatasi pandemi COVID-19, langkah Kemparekraf paling tidak dapat dibagi menjadi tiga fokus: 1) penyelamatan usaha; 2) penyiapan protokol untuk adaptasi kebiasaan baru; dan 3) penguatan dan promosi kebangkitan industri pariwisata nasional.

**Penyelamatan Usaha.** Terkait fokus penyelamatan usaha, Kemparekraf telah merealokasi anggaran dan menerapkan program khusus yang diarahkan untuk berbagai macam program yang sifatnya mendukung langsung penanganan COVID-19 di sektor pariwisata dan ekonomi kreatif. Selama masa tanggap darurat, setidaknya terdapat dua program yang merupakan upaya mitigasi. Pertama, penyediaan fasilitas akomodasi, transportasi, dan konsumsi yang menggandeng beberapa hotel di Jakarta dan daerah bagi tenaga medis dan tenaga pendukung RS Rujukan penanganan COVID-19 sesuai rekomendasi Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. Dengan kerja sama ini, bisnis hotel dan transportasi tetap dapat mempekerjakan pegawainya. Kedua, Kemparekraf juga mengusulkan lapangan usaha sektor pariwisata dan ekonomi kreatif untuk masuk dalam Permenkeu Nomor 23/PMK.03/2020 yang akan mendapatkan insentif berupa subsidi PPh 21 yang ditanggung oleh pemerintah (DTP) untuk karyawan, restitusi pajak pertambahan nilai (PPN) dipercepat, dan pengurangan angsuran PPh 25 sebesar 30 persen.

**Penyiapan Protokol Adaptasi Kebiasaan Baru.** Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif telah menyusun program **CHSE (cleanliness, health, safety, and environment)** sebagai tatanan adaptasi kebiasaan baru di berbagai destinasi wisata dengan melibatkan para pelaku industri pariwisata dan ekonomi kreatif yang diharapkan pariwisata dapat produktif dan aman dari COVID-19. Kemenparekraf telah menyusun sejumlah panduan teknis dalam bentuk *handbook* untuk setiap subsektor di bawah sektor pariwisata, antara lain untuk Hotel, Restoran dan Rumah Makan, Daya Tarik Wisata, Homestay, Spa, Usaha Perjalanan Wisata, Kegiatan Wisata Minat Khusus, MICE dan *Event*, serta Ekonomi Kreatif. Setiap panduan teknis dibuat dengan memperhatikan indikator kebersihan, kesehatan, keselamatan, dan kelestarian lingkungan. Harapan dan optimisme

pada pemulihan ekonomi nasional khususnya pada sektor parekraf terus tumbuh seiring penerapan ketat protokol kesehatan.

PHRI sebagai asosiasi pelindung pelaku usaha di industri jasa *hospitality* telah mengeluarkan Panduan Umum Normal Baru untuk Hotel dan Restoran Dalam Pencegahan COVID-19 sampai tiga versi panduan. Panduan dari PHRI ini sejalan dengan panduan global yang dikeluarkan oleh WTTC dan berisi petunjuk yang komprehensif dan detail mulai dari bagian operasional di garda depan dan garda belakang, serta panduan bagi karyawan di jajaran manajemen. Sektor perhotelan mengembangkan protokol yang menawarkan peningkatan standar kebersihan dan memastikan keselamatan tamu. Protokol disusun berdasarkan *lesson learnt* dari penawaran kamar gratis yang diberikan kepada petugas medis garis depan selama COVID-19. Protokol standar ini antara lain: a) pengecekan kesehatan dan kebersihan kepada karyawan, tamu, dan seluruh area hotel dan restoran baik itu berupa penyediaan *hand sanitizer station* dan penyemprotan disinfektan secara rutin; b) utilisasi teknologi digital untuk operasional layanan pada pelanggan, misalnya proses *check-in* dan *check-out* dan layanan pemesanan makanan di restoran yang mengutilisasi teknologi digital serta metode pembayaran transaksi secara nontunai; dan c) pengawasan ketat terhadap protokol kesehatan terhadap staf di garda belakang yang tidak terlihat oleh tamu hotel atau pengunjung restoran, misalnya di bagian penyimpanan dan persiapan bahan makanan. Kesiapan industri perhotelan dan restoran dalam menerapkan protokol kesehatan juga meliputi tata cara penyajian makanan di *buffet*, aktivitas di kolam renang, hingga penggunaan fasilitas kebugaran.



**Gambar 13.1.** Penerapan Protokol Kesehatan di Kantor Depan (*Front Office*) di Hotel

Sumber: diunduh dari <https://radarsurabaya.jawapos.com/read/2020/07/05/202514/new-normal-jalan-okupansi-hotel-diharapkan-naik-hingga-30-persen>



**Gambar 13.2.** Penerapan Protokol Kesehatan di Acara Pernikahan di Hotel

Sumber: diunduh dari <https://timlo.net/baca/99598/simulasi-pesta-pernikahan-di-the-alana-pakai-protokol-kesehatan/>

Di sektor jasa makanan minuman, konsumen saat ini menjadi lebih sensitif dengan sanitasi dan *hygiene*. Pelaku usaha jasa makanan tidak bisa lagi mengabaikan kebersihan dapur karena pelanggan akan memperhatikan aspek ini. Praktik *food safety* seperti pengecekan suhu tubuh karyawan sebelum mulai bekerja dengan *thermogun*, penggunaan masker, dan *face shield*, sarung tangan, *hairnet* untuk staf bagian produksi

menjadi protokol dasar yang wajib diimplementasikan setiap hari. Untuk pelanggan, penyediaan *hand sanitizer*, disinfektan, fasilitas cuci tangan, dan pengaturan jarak yang aman untuk meja dan kursi pelanggan adalah protokol wajib bagi restoran yang mulai beroperasi membuka bisnisnya.



**Gambar 13.3.** Penerapan Protokol Kesehatan di Restoran

Sumber: diunduh dari <https://www.makanabis.com/post/article/new-normal-dan-dampaknya-pada-bisnis-kuliner>

Di samping panduan yang dikeluarkan untuk adaptasi kebiasaan baru, pemerintah juga meluncurkan Sertifikat Sehat Atau Lolos Uji protokol kesehatan pencegahan COVID-19 kepada destinasi wisata, hotel, *homestay*, kafe, dan restoran agar bisa kembali beroperasi di tengah persiapan adaptasi kebiasaan baru. Sertifikasi diperlukan untuk memberi jaminan keamanan, kesehatan, dan keselamatan bagi semua pihak yang berkepentingan mulai dari karyawan sampai pengunjung atau wisatawan yang menyantap hidangan di restoran di hotel misalnya, sampai mereka yang menjelajah kuliner di warung makanan di destinasi wisata.

#### ***Penguatan dan Promosi Kebangkitan Industri Pariwisata Nasional.***

Pemerintah berupaya membangun lagi rasa percaya warga Indonesia dan dunia internasional terhadap sektor pariwisata dan ekonomi kreatif tanah air. Sejumlah langkah untuk sosialisasi protokol *cleanliness, healthy, safety, and environment* (CHSE) bagi para wisatawan dan pelaku parekraf gencar dilakukan. Salah satu platform yang dioptimalkan penggunaannya untuk melakukan sosialisasi adalah melalui media sosial resmi Kemenparekraf dan media massa digital lainnya. Kolaborasi antara pemerintah dan sektor swasta amat penting untuk mengembangkan protokol kesehatan baru sehingga bisa menumbuhkan keyakinan bagi masyarakat saat melakukan perjalanan wisata.

Dari sisi pemberdayaan tenaga kerja, sebagai dampak dari ratusan ribu pekerja sektor pariwisata dan ekonomi kreatif yang terdampak COVID-19 di



seluruh Indonesia, Kemenparekraf melibatkan pelaku UMKM Ekonomi Kreatif yang terdampak ke dalam berbagai kegiatan yaitu #GerakanMaskerKain, #GerakanLaukSiapSaji, #SatuDalamKopi. Selain itu, pemerintah gencar menyelenggarakan pelatihan daring gratis untuk meningkatkan keahlian (*upskilling* dan *reskilling*) para pelaku pariwisata dan ekonomi kreatif supaya semakin kompetitif dan siap bersaing. Contoh pelatihan secara daring bagi spa terapis pemula dan madya, pelatihan daring pemijatan refleksi, pelatihan daring bagi *room attendant*, serta pelatihan daring untuk barista kopi. Kemenparekraf bekerja sama dengan FoodStartup Indonesia membuka akses pembiayaan dan permodalan serta fasilitas digital berupa tools gratis bagi 1.000 pelaku ekraf kuliner, akses pasar hingga *support system*. Bagi pelaku usaha, pada bulan Juli 2020 Kemenparekraf menyalurkan Bantuan Insentif Pemerintah (BIP) sebesar Rp24 miliar berupa penambahan modal kerja untuk meningkatkan kapasitas usaha atau produksi pelaku usaha ekonomi kreatif untuk enam subsektor parekraf antara lain aplikasi digital dan pengembangan permainan, fesyen, kriya, kuliner, film, dan sektor pariwisata khususnya bagi *homestay* yang berlokasi di desa wisata.



**Gambar 13.4.** Contoh Beberapa Program Pelatihan Daring dari Kemenparekraf  
Sumber: diunduh dari akun Instagram resmi Kemenparekraf @kemenparekraf.ri

Untuk penguatan dan promosi kebangkitan industri pariwisata nasional menyambut adaptasi kebiasaan baru, pada tanggal 10 Juli 2020 Kemenparekraf meluncurkan kampanye “InDonesia CARE” yang berisi



ajakan untuk menjalankan kembali sektor Parekraf dengan mengutamakan tiga hal utama, yaitu menjaga sanitasi, higienitas, dan pelayanan tanpa kontak langsung untuk keamanan bersama. InDOnesia CARE menjadi penyemangat bagi pelaku industri parekraf yang sudah sekian bulan terdampak pandemi, untuk bisa bangkit tetap kreatif dan produktif dengan aman dari COVID-19. Pemerintah mengadakan *mega famtrip*, menyusun paket wisata dengan maskapai penerbangan dan hotel, serta menyelenggarakan berbagai pertemuan MICE dan *event*. Promosi dimulai dengan membidik pasar domestik melalui program *staycations*, di mana masyarakat belum akan berani untuk melakukan perjalanan jauh melainkan akan memilih untuk berwisata dengan cara mengunjungi tempat wisata yang dekat dari tempat tinggal dan menginap di hotel atau mengeksplor tempat makan di lokasi yang relatif tidak jauh dari tempat tinggal di mana motivasi menginap atau berwisata adalah untuk mencari variasi untuk melepas kebosanan sebagai efek dari karantina bekerja atau beraktivitas dari rumah selama pandemi.

## Penutup

Berbagai protokol yang telah disiapkan untuk adaptasi kebiasaan baru yang telah diinisiasi baik oleh pemerintah dan asosiasi industri harus dipandang sebagai bagian dari proses akselerasi menuju penciptaan pariwisata yang berkualitas (*quality tourism*). Pariwisata berkualitas yang tidak hanya mengejar keuntungan bisnis transaksional namun menciptakan keselarasan dan keberlanjutan relasional antarindividu yang berinteraksi yaitu penyedia jasa dengan pelanggan, antar penyedia jasa dan pelaku usaha, serta masyarakat secara umum, serta keselarasan dengan alam.

Apakah kemudian berbagai upaya penyelamatan keberlangsungan usaha di sektor pariwisata dan jasa *hospitality* serta protokol adaptasi kebiasaan baru telah dijalankan dengan mulai dibukanya kembali usaha hotel dan restoran akan benar-benar membawa perubahan fundamental, yaitu perubahan pengelolaan jasa *hospitality* yang lebih hijau dan berkelanjutan yang bersifat permanen, menjadi pertanyaan reflektif yang menarik untuk kita renungkan bersama.

Untuk mewujudkan perubahan yang diharapkan, setidaknya membutuhkan **3K: Komitmen, Konsistensi, dan Kolaborasi**. Pertama, semua pihak harus memiliki **komitmen** berupa disiplin diri untuk mengikuti serangkaian protokol kesehatan ketika menikmati layanan jasa *hospitality* di

tempat (*on-site*). Kedua, semua pihak harus **konsisten** (tidak hangat-hangat tahi ayam) dalam menjalankan protokol adaptasi kebiasaan baru, tidak hanya di masa pandemi saja namun juga pasca pandemi. Ketiga, semua pihak perlu ber**kolaborasi**, tidak hanya agar dapat bertahan dalam persaingan industri, namun juga dalam memanfaatkan peluang-peluang bisnis baru di industri jasa *hospitality*. Sebagai contoh, peluang untuk melakukan *micro-segmentation* yaitu membidik dan melakukan penawaran atau layanan kepada kelompok konsumen yang secara ukuran pasar (*market size*) amat kecil, yang memiliki kebutuhan dan preferensi yang amat spesifik (Unruh, 2018). Dengan optimalisasi teknologi digital, pelaku usaha jasa *hospitality* dapat membidik segmen mikro seperti segmen yang meminati *staycation* atau para penjelajah digital (*digital travellers*). Kolaborasi dari semua pemangku kepentingan dalam menjalankan pengelolaan operasional bisnis menjadi keniscayaan agar proses pemulihan industri jasa *hospitality* dapat berjalan efektif, yang berujung pada pemulihan industri pariwisata nasional secara komprehensif.

Ketiga prasyarat di atas diyakini akan membentuk kualitas individu dan masyarakat yang lebih baik karena diperlengkapi dengan pengetahuan dan wawasan kesehatan baik secara individu, keluarga dan lingkungannya. Pola hidup sehat akan menjadi budaya walaupun awalnya terkesan dipaksakan, lambat laun akan menjadi kebutuhan mendasar dan personal bagi setiap orang ke depannya. Pelaku usaha harus dapat meyakinkan bahwa terlepas dari usaha untuk menarik pelanggan untuk kembali menggunakan dan menikmati jasa *hospitality* dengan menginap di hotel atau makan di restoran, kesehatan, dan keselamatan karyawan serta pelanggan yang dilayani adalah menjadi prioritas utama yang tidak diabaikan. Di sinilah titik temu antara kualitas pengalaman dan kepercayaan pelanggan yang sebenarnya akan diuji.

## Daftar Pustaka

- Aditya, N.R., 2020. “Wishnutama ungkap tiga tahapan tatanan new normal pariwisata, apa saja?” Terbit daring 29 Mei 2020. Diunduh dari <https://travel.kompas.com/read/2020/05/29/122257227/wishnutama-ungkap-tiga-tahapan-tatanan-new> [diakses 4 Juni 2020].
- Barrows, C., Powers, T. and Reynolds, D., 2012. *Introduction to management in the hospitality industry*. John Wiley & Sons.
- BPS. 2018. *Statistik hotel dan akomodasi lainnya di Indonesia (Hotel and other accommodation statistics in Indonesia) 2018*. Katalog/catalog: 8403002. Diunduh dari <https://www.bps.go.id/publication/2019/04/11/d64817c1f0294f59556bc76b/statistik-hotel-dan-akomodasi-lainnya-di-indonesia-2018.html> [diakses 24 Juli 2020].
- BPS. 2020. *Laju Pertumbuhan Kumulatif Produk Domestik Bruto Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2017 – 2020*. Diunduh dari <https://www.bps.go.id/dynamictable/2017/05/05/1253/-seri-2010-laju-pertumbuhan-kumulatif-produk-domestik-bruto-menurut-lapangan-usaha-persen-2017---2020.html> [diakses 25 Juli 2020].
- Choi, K.-H., Jung, J., & Yoon, S.-M. 2015. “The relationship between Airbnb and the hotel revenue : In the Case of Korea”. *Indian Journal of Science and Technology*, 8(26), pp.1-8.
- Gursoy, D., & Chi, C.G. 2020. “Effects of COVID-19 pandemic on hospitality industry: Review of the current situations and a research agenda”. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 29(5), pp. 527-529.
- Haryono, T., 2020. Siap-siap makan-makan: Kreativitas Kafe dan Restoran Menyambut New Normal, Webinar Kamar Dagang Indonesia (KADIN) Jawa Timur. 12 Juni 2020.
- Kementerian Pariwisata, 2019. *Rencana strategis 2018-2019 Kementerian Pariwisata*. Diunduh dari <https://www.kemendikbud.go.id/post/rencana-strategis-2018-2019-kementerian-pariwisata> [diakses 10 Oktober 2019].
- Kemendikbud, 2020. Siaran Pers: Kemendikbud Luncurkan Kampanye Penerapan Protokol Kesehatan ‘Indonesia Care’. Terbit daring 26 Februari 2020. Diunduh dari <https://www.kemendikbud.go.id/post/siaran-pers-kemendikbud-luncurkan-kampanye-penerapan-protokol-kesehatan-indonesia-care> [diakses 20 Juli 2020].

- Kemenparekraf, 2020. Siaran Pers: Menparekraf tekankan hotel-restoran disiplin protokol kesehatan agar tetap produktif dan aman. Terbit daring 26 Februari 2020. Diunduh dari <https://www.kemenparekraf.go.id/post/siaran-pers-menparekraf-tekanan-hotel-restoran-disiplin-protokol-kesehatan-agar-tetap-produktif-dan-aman> [diakses 20 Juli 2020].
- Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis – Universitas Indonesia. 2018. “Kajian awal dampak sektor pariwisata terhadap perekonomian Indonesia”. LPEM-FEBUI. Diunduh dari <https://www.kemenparekraf.go.id/post/kajian-dampak-sektor-pariwisata-terhadap-perekonomian-indonesia> [diakses 10 Juli 2020].
- Liang, L. J. 2015. “Understanding repurchase intention of Airbnb consumers: Perceived authenticity, electronic word-of-mouth , and price sensitivity”. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 35(1), pp. 73-89.
- n.a. 2020. *Menghitung kontribusi sektor pariwisata bagi ekonomi RI*. Terbit daring 26 Februari 2020. Diunduh dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200226121314-532-478265/menghitung-kontribusi-sektor-pariwisata-bagi-ekonomi-ri#> [diakses 10 Juli 2020].
- PHRI., 2020. Buku panduan pencegahan normal baru hotel dan restoran dalam pencegahan COVID-19 [versi 3]. *Unpublished Report*. Diterbitkan 26 Juni 2020 oleh Badan Pimpinan Pusat (BPP) PHRI.
- PHRI., 2020. Daftar hotel yang ditutup dan atau melaksanakan cuti/cuti tidak dibayar/PHK, *Unpublished Report*, Data diterbitkan tanggal 5 April 2020 oleh Badan Pimpinan Pusat (BPP) PHRI.
- Ramadhian, N. 2020. “Singapura luncurkan sertifikat SG Clean, bikin optimis industri pariwisata yang terpuruk”. Terbit daring 23 Maret 2020. Diunduh dari <https://travel.kompas.com/read/2020/03/23/140800727/singapura-luncurkan-sertifikat-sg-clean-bikin-optimis-industri-pariwisata?page=all> [diakses 9 Juli 2020].
- Sebayang, R. 2020. “Kasus corona meningkat, Australia kucurkan stimulus lagi”. Terbit daring 16 Maret 2020. Diunduh dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200316145431-4-145196/kasus-corona-meningkat-australia-kucurkan-stimulus-lagi> [diakses 9 Juli 2020].

- Unruh, H. 2018. "Understanding why micro-segmentation is critical to digital experiences". Terbit daring 26 Februari 2018. Diunduh dari <https://www.chiefmarketer.com/understanding-micro-segmentation-critical-digital-experiences/2/> [diakses 10 Agustus 2020].
- WTTC., 2020. *Leading global protocols for the new normal: Hospitality. #SafeTravels Series*, May 2020. Diunduh dari <https://wttc.org/COVID-19/Safe-Travels-Global-Protocols-Stamp> [diakses 30 Juni 2020]

**BAGIAN KEEMPAT**

**PENERIMAAN SOSIAL *NEW NORMAL***



## **Bab 14**

# **Kerentanan, Solidaritas Sosial dan Masyarakat Tangguh**

*Arie Sujito*

Dunia kini tengah mengalami radang, bahkan kefrustasian begitu hebat. Situasi seperti ini sungguh ironis. Bagaimana tidak, kira-kira 8 bulan sampai pada akhir tahun 2019 lalu, dunia masih diliputi optimisme oleh tema narasi transformasi revolusi 4.0 dengan segala keyakinan akselerasi perubahan tata ekonomi global yang menciptakan banyak lompatan ekonomi dengan gerak teknologi informasi (IT). Kampanye, bahkan sampai propaganda masif oleh berbagai negara dengan melibatkan banyak komponen diliputi gambaran menatap langit cerah menyambut masa depan begitu gemilang. Sebagian besar negara-negara yang menggelorakan tema Revolusi 4.0 tidak sedikit pun mimpi buruk.

Namun, pada awal tahun 2020 tiba-tiba cuaca berubah, suasana redup dengan gempuran berita peristiwa corona di Wuhan, Cina, sebagai wabah baru yang fenomenal. Peristiwa itu begitu cepat meluas, menjadi bayangan tragedi yang bakal mengancam negara-negara lain. Dampak pandemi menyebar begitu cepat, membuat semua resolusi 2020 tidak ada yang bisa dijalankan secara maksimal, bahkan untuk sekadar hidup normal saja, tidak bisa dijalankan secara sempurna.

Cerita kehancuran tata ekonomi sosial tidak bisa dihindari. Tragedi ini bukan hanya menerpa negara-negara yang konon disebut sebagai negara berkembang seperti Indonesia, tetapi negara-negara maju juga mengalami kemerosotan ekonomi demikian tajam (lihat Mas'udi dan Winanti, 2020). Lonceng kematian dan rontoknya keyakinan kapitalisme yang ditandai oleh serangan brutal COVID-19, menjadi penanda bahwa terbukti pasar gagal menjaga keseimbangan karena guncangan krisis. Pandemi COVID-19 telah mengubah banyak aspek dalam kehidupan masyarakat.

Berkenaan dengan itu, negara-negara di dunia harus menghentikan sementara waktu aktivitas publik di luar rumah (*social distancing* dan



*physical distancing*), meliburkan kerja-kerja di kantor, di pabrik-pabrik dan semua kebijakan penghentian aktivitas sosial, sekolah, ekonomi, seni-budaya, olah raga, *tourism* dan *entertainment* (*work from home, school from home, concert from studio*).

Kelesuan ekonomi berdampak menurunnya angka pertumbuhan, berkurangnya pendapatan rumah tangga dan pada ujungnya mendatangkan ancaman bagi ketahanan hidup dan pangan. Goncangan sosial, berupa kepanikan besar diakibatkan oleh kekhawatiran potensi bahaya kelaparan yang mengancam, kecemasan akan ganasnya penularan virus, kekhawatiran dan kepanikan sosial, yang berdimensi negatif, membuka peluang tercetusnya konflik dan kerusuhan sosial.

Pada bagian awal buku ini, beberapa tulisan dalam bab sebelumnya telah mengulas mengenai perluasan risiko atas krisis bidang politik, kelembagaan birokrasi, kesehatan, dan tata ekonomi nasional maupun rangkaian lainnya dengan segala akibat di berbagai bidang.

Tulisan ini akan memfokuskan pada seberapa besar kemampuan masyarakat dalam menghadapi era baru tatanan kehidupan (*new normal*) sejak pandemi COVID-19 terjadi, terutama berkenaan dengan kapasitas beradaptasi multisektor sebagai strategi *survive*, dengan mengaitkan aspek solidaritas sosial. Karena bagaimanapun dari aspek inilah kita akan dapat mengukur dan memproyeksikan, apakah kemampuan adaptasi itu hanyalah bersifat sementara, ataukah permanen. Atas kondisi itu semua, kira-kira apa dampak yang ditimbulkan dengan segala konsekuensinya, untuk selanjutnya relevan merumuskan apa agenda penting yang perlu dilakukan.

Kita akan mendalami seberapa jauh krisis ini direspons oleh masyarakat, dan apa saja fenomena menarik di komunitas selama pandemi dan terutama tantangan yang akan dijawab dimasa *new normal*. Interpretasi atas situasi demikian paling tidak dapat membantu kita menemukan pola dan strategi adaptif dan *survive* mereka di masa yang akan datang.

Karena fenomena yang terjadi di masyarakat sejauh ini, terutama dalam rentang babak awal merespons krisis menunjukkan tumbuh kembangnya nilai-nilai solidaritas yang kuat, berfungsi bukan saja memproteksi diri, tetapi juga menjadi pilar kehidupan kolektif, yang bahkan dalam beberapa hal membentuk kultur mandiri, tidak bergantung pada negara semata. Jikalau modalitas masyarakat seperti nilai, kelembagaan dan mekanisme sosial yang telah mengakar teruji secara praksis, terutama kemampuan adaptasi saat merespons bencana, dan menjadi kultur kehidupan sehari-hari, maka

hal itulah pada akhirnya menjadi kekuatan organik penopang ketangguhan masyarakat di masa yang akan datang yakni fase dan tahapan *new normal*.

Pengertian *new normal* disini tentu tidak diartikan sekadar mengembalikan situasi lama dalam kondisi darurat pandemi, karenanya disebut *new* (baru). Namun secara substansial adalah transformasi sosial, perlunya adaptasi berkaitan dengan perubahan perilaku, relasi sosial dan tata kelola hidup warga yang berorientasi membangun masyarakat sehat dan tangguh secara sosial ekonomi, dan produktif dalam berkarya membangun peradaban. Dalam kalimat lain, itulah cerminan nilai-nilai humanis dan berkeadilan sebagai penanda masyarakat kewargaan (*civil society*).

## **Kerentanan Masyarakat**

Sejak protokol kesehatan sebagai isu global, yang secara cepat menjadi bagian penting kebijakan nasional, misalnya dalam era *new normal* ini Presiden Jokowi telah menerbitkan Inpres Nomor 6 Tahun 2020, tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian COVID-19, maka keharusan melakukan penyesuaian saat menjalankan aktivitas ekonomi, politik, pelayanan publik, aktivitas lembaga-lembaga swasta, bahkan kehidupan sehari-hari di level *grassroot* tidak bisa mengelak dengan aturan yang membawa konsekuensi pada perubahan perilaku dan secara fundamental memengaruhi budaya masyarakat.

Daya rusak COVID-19 ini memang telah sampai masyarakat bawah. Kondisi ekonomi mereka termasuk rentan dengan terpaan bencana yang membawa masalah kemiskinan. Sekalipun daya rusaknya tidak sebesar di perkotaan, terutama yang bertumpu pada sektor informal maupun kegiatan ekonomi jasa, komunitas desa juga terkena pengaruh langsung krisis. Eskalasi krisis kota secara bertahap telah meluber risikonya ke desa, karena jumlah pengangguran dan angka kemiskinan meningkat. Gelombang pengangguran akibat pemutusan hubungan kerja (PHK) dari sektor industri (manufaktur maupun jasa) di kota, akhirnya mengalir ke desa. Mereka memilih mempertaruhkan hidupnya ke desa, dibandingkan bertahan dalam situasi rentan di kota. Pada awal-awal bulan krisis, peristiwa “mudik” atau “pulkam” (pulang kampung) begitu deras sebagai cara penyelamatan diri. Secara ekonomi politik, corak kultur komunal mengkanalisasi masalah pada induk komunitasnya. Dengan kalimat lain, desa dijadikan sebagai tempat berteduh untuk mencari jawaban atas krisis yang dialaminya.

Runtuhnya ekonomi modern, sebagaimana begitu dominan menjadi pilihan masyarakat kota, ternyata berdampak pada, meminjam istilah Ulrich Beck (1992), terjadinya distribusi risiko.<sup>22</sup> Kehidupan modernisasi yang dianggap menjanjikan kemudahan merencanakan masa depan, kenyataannya justru sebaliknya, yakni mengeksklusi masyarakat rentan yang disebut sebagai kelas bawah. Jikalau wabah pandemi COVID-19 dipahami sebagai salah satu konsekuensi besar pertarungan dalam masyarakat industri, di situlah kelas sosial pinggiran (*marginalized group*) cenderung tertimpa risiko lebih besar (lihat Eddyono, Rahmawati dan Ginting dalam Mas’udi dan Winanti (eds), 2020). Praktik komodifikasi pengetahuan dan teknologi memperkuat kemapanan dalam relasi yang timpang.<sup>23</sup>

Hal menarik yang perlu dicatat bahwa berkenaan dengan konsep itu, sekalipun modernisasi menghasilkan risiko dengan segala lipatan dampak buruk, namun reflektivitas yang dilakukan itu jelas memungkinkan untuk mempertanyakan dirinya sendiri dan risiko yang dihasilkan.

Misalnya, kecenderungan secara praksis, rakyat atau korban dari risiko modernisasi, atau arus buruk perubahan itu sendiri mulai merefleksikan dampak risiko modernisasi tersebut.

Reflektivitas itu terformulasi dalam pikiran, renungan, sikap bahkan bisa pula tindakan akan berperan dalam mengantisipasi, mengurangi atau mengatasi dampak-dampak atau akibat-akibat dari risiko. Lebih jauh Beck menyatakan, Setidaknya terdapat tiga ekologi atau macam risiko, antara lain risiko fisik—ekologis (*physical-ecological risk*), risiko sosial (*social risk*), dan risiko mental (*psyche risk*). Pada masing-masing risiko itu terjadi pada masyarakat industri dengan berbagai corak masalah yang dihasilkannya.<sup>24</sup>

## **Solidaritas Sosial: Pedang Bermata Dua**

Kenyataan yang tidak bisa dipungkiri, bahwa setiap bencana dan musibah yang terjadi, ada kecenderungan, sisi positif terkait harapan untuk

---

22 Masyarakat berisiko (*risk society*), dapat dilihat sebagai sejenis masyarakat industri karena banyak risikonya. Hal itu terjadi karena menurut Beck kita masih berada dalam era modern, walaupun dalam bentuk modernitas yang baru. (Ulrich Beck: *The Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage, 1992)

23 Kajian kemiskinan dan kerentanan masyarakat oleh INFID (2017) mengonfirmasi hal itu, betapa problem struktural masyarakat jika terjadi krisis mudah terjebak pada situasi sosial yang buruk.

24 Beck, 1992

bangkit. Di antaranya adalah terbangunnya rasa solidaritas dan kolaborasi untuk mengatasi persoalan secara bersama-sama. Munculnya kesadaran sosial, yakni sikap peduli, berbagi terhadap mereka yang paling terdampak musibah, saling menolong, dan berusaha meringankan beban mencari jalan keluar bersama.

Apalagi, dalam masyarakat yang memiliki budaya gotong-royong diwujudkan berupa tradisi *weweh/ aweh-aweh/ ngenehi-wenehi* (Bahasa Jawa: saling memberi) dan *ater-ater* (bahasa Jawa saling memberi dengan cara mengantarkan pemberiannya). Itulah bagian dari jejaring asuransi sosial saat datangnya musibah/bencana.

Ketika dampak pandemi ini begitu mendalam dan meluas, di mana mesin sistem sosial ekonomi *mandeg*, jejaring itu kemudian bermunculan. Sistem lokal inilah yang mengambil alih sementara peranan penyelamatan sosial-ekonomi, yang menjadi penopang darurat agar sistem tidak benar-benar macet, *shut down*, dan *chaos*. Individu, kelompok dan komunitas dengan berbagai macam latar belakang kepentingan muncul menyeruak, menunjukkan sikap dan tindakan kemanusiaan, komunitas, nasional bahkan di seluruh dunia, untuk mengambil peran *philantropis* dan berbagai macam peran keasuransian sosial yang paling mungkin bisa dilakukan.

Merujuk jajak pendapat yang dilakukan oleh Kompas pertengahan Mei 2020 lalu, menunjukkan menguatnya solidaritas publik, 64 persen responden mengatakan masyarakat semakin peduli saat pandemi ini.<sup>25</sup> Begitu banyak bermunculan inisiatif gerakan swadaya yang dipelopori oleh baik perorangan maupun *public figure*, komunitas masyarakat, organisasi sosial, hingga perusahaan, bahkan di tingkat akar rumput, serta berbagai inisiatif dari mana pun, dengan beragam bentuk. Adapun inisiatif solidaritas positif yang muncul antara lain:

- (1) Inisiatif positif “warga bantu warga” yang isolasi mandiri;
- (2) Aksi kemanusiaan tanggap darurat COVID-19: solidaritas berbagi nasi bungkus;
- (3) Berbagi bahan pangan/sembako/kebutuhan hidup pokok, meliputi;
  - menggalang dana dari lembaga sosial, maupun korporasi dibelanjakan sembako, lalu didistribusikan ke warga yang paling terdampak;

---

25 <https://bebas.kompas.id/baca/riset/2020/05/19/menjaga-solidaritas-mencegah-konflik-akibat-COVID-19/> - di-download 12/6/2020

- Membeli hasil produk pertanian dan dibagikan kepada masyarakat miskin atau yang secara ekonomi terdampak pandemi, biasanya berupa beras, umbi-umbian, sayuran agar roda ekonomi tetap berputar walaupun melambat
- (4) Jaringan menanam untuk memenuhi kebutuhan bahan makanan dan sayuran, di antaranya;
  - Menanami lahan kosong/lahan tidur secara kolektif untuk ketahanan pangan komunitas, dan;
  - Membangun jaringan relawan mandiri bertanam di rumah sendiri untuk berbagi bahan pangan.
- (5) Membantu menjualkan produk hasil petani yang jaringan distribusinya terhentikan dan atau sulit membangun jalur distribusinya, karena pembatasan sosial berskala besar, dengan menciptakan pasar virtual;
- (6) Bakti sosial untuk melakukan sterilisasi virus di suatu lingkungan atau prasarana umum dengan cara menyemprotkan desinfektan.
- (7) Menggalang dana untuk menyumbangkan APD dan Masker
- (8) Kampanye *stay at home* dan literasi sosial dengan berbagai cara melakukan imbauan lewat media sosial, pengumuman dari tempat ibadah, atau tempat sentra informasi lainnya.

Begitupun praktik-praktik solidaritas sosial di level kampung, desa, atau komunitas dalam masa pandemi begitu beragam. Sekalipun kecenderungannya masih bersifat reaksioner (spontanitas), akan tetapi beberapa di antara sikap dan tindakan yang diwujudkan berupa kerja kolektif (gotong-royong) itu dapat dijadikan sebagai modalitas atau kekuatan yang, pada prosesnya dapat diolah sebagai komponen resiliensi warga untuk jangka panjang. Karena masih reaksioner dan spontanitas, kegiatan kolektivitas warga mengatasi bencana dapat dimaknai masih berpola subsisten.<sup>26</sup> Artinya, nilai-nilai itu muncul dan tumbuh tersemayam bersifat sementara dan jangka pendek, dan oleh karenanya dalam jangka menengah dan panjang memerlukan intervensi atau fasilitasi pelembagaan, untuk pemberdayaan jangka panjang.<sup>27</sup>

---

26 Moralitas sosial dan kultural masyarakat, meminjam istilah Scott bersifat subsisten ini, lebih mengedepankan keselamatan dengan ikatan identitas komunitas. James Scott, *Moral ekonomi petani: pergolakan dan subsistensi di Asia Tenggara*, James C. Scott, LP3ES, 1983.

27 Dinda Ahlul, “Muda Menanam Hidroponik, Bangun Daulat Pangan saat Pandemi” (IRE, 2020)

Terlepas dari segala kelemahan dan keterbatasan yang dimilikinya, upaya mempedulikan kesehatan, keamanan dan kenyamanan bertajuk “*lock down* komunitas” menarik untuk dipelajari dan diapresiasi sebagai kultur lokal. Bagaimanapun juga, saat darurat bencana COVID-19 terjadi, beberapa kasus kemacetan arus informasi jalur formal dan kelambanan mekanisme penanganan oleh pemegang otoritas, misalnya pemerintah, bagi mereka tidak mungkin menunggu tanpa inisiasi. Jika ditafsirkan dalam perspektif pemberdayaan, maka kerja-kerja partisipasi, penguatan kelembagaan, edukasi dan literasi sosial yang sepanjang reformasi menjadi agenda penting di aras desa dan komunitas misalnya, tentu sangat bermanfaat untuk penanganan situasi darurat.

Pada sisi lain, di balik ingar bingar partisipasi warga dalam penanganan darurat COVID-19 itu, kita tidak bisa pungkiri munculnya risiko terkoyaknya relasi sosial, atau ketegangan yang ikut mewarnai kehidupan masyarakat. Sebelum terjadinya pandemi COVID-19 ini, masyarakat Indonesia pada umumnya masih terbatas dalam memperkuat kesadaran memahami sains, ilmu pengetahuan mengenai virus, bahkan ilmu kesehatan dan kedokteran pada umumnya. Di tengah situasi kepanikan darurat, sementara berseliweran informasi yang tidak bisa mampu dikendalikan karena hilangnya otoritas dalam interpretasi mengenai COVID-19 ini, memungkinkan sekelompok orang yang dengan berbagai macam motif kepentingan memanfaatkannya untuk menyebarkan *hoax*.<sup>28</sup> Para penyebar *hoax* ini memanfaatkan situasi yang penuh ketidakpastian, menciptakan kekuatiran, mereproduksi ketakutan, kepanikan yang ujungnya mengkapitalisasi spekulasi terhadap kebutuhan masyarakat akan alat kesehatan pelindung diri terhadap virus COVID-19, seperti: masker, *hand sanitizer*, vitamin dan obat-obatan.<sup>29</sup>

---

28 Dalam kondisi pandemi seperti saat ini, munculnya berbagai informasi yang tidak jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan disebut sebagai fenomena *infodemic* (lihat Winanti dan Mas’udi, “Problem *Infodemic* dalam Merespons Pandemi COVID-19, Policy Brief FISIPOL UGM, April 2020).

29 Bahkan, menciptakan kekacauan, atau sabotase ekonomi agar orang panik dan memborong sembako kebutuhan hidup; ada yang ingin mem-*faith accomply* pemerintah, agar segera menetapkan status *lockdown*, untuk menciptakan khaos dan ketidakpercayaan kepada pemerintahan yang sah. Selain itu juga terjadi serangan-serangan *hoax* dan *bullying* yang banyak diarahkan kepada Presiden Joko Widodo, cq Menteri Kesehatan dan Gugus Tugas Percepatan Penanggulangan COVID-19. Menkominfo, Johnny G Plate, mencatat ada 554 isu *hoax* yang tersebar di tengah pandemi virus Corona (COVID-19). *Hoax* itu tersebar di 1.209 platform digital, seperti Facebook, Instagram, Twitter, dan YouTube. Dari sejumlah *hoax* yang beredar itu, ada 893 yang telah ditindaklanjuti atau di-*takedown* (terdiri dari 681 Facebook, 4 Instagram, 204 di Twitter, dan 4 di YouTube). Sedangkan yang saat itu dalam

Jika kita ringkas dan klasifikasikan, berikut ini adalah *negative impact*; (1) munculnya ketegangan, kecurigaan, atau *distrust* yang di dalamnya potensial dan beberapa kasus aktual konflik dan kekerasan; (2) kemerosotan ekonomi melahirkan kemiskinan baru, kesenjangan sosial serta ketidakpastian *survive* mereka, dengan segala risiko buruk yang membayangkannya; (3) menerjemahkan *physical and social distancing* secara berlebihan sehingga mendistorsi relasi sosial, di antaranya seperti provokasi menciptakan eksklusi sosial (penolakan pemakaman, penutupan akses dan tindakan yang kontraproduktif).<sup>30</sup>

Jika realitas itu semua dibaca sebagai praktik solidaritas sosial, memang ibarat pedang bermata dua. Pada satu sisi solidaritas jelas membantu meringankan beban orang lain, kerukunan sosial, menguji sikap kolektivitas untuk kemanusiaan pada saat krisis di mana inisiasi tumbuh mandiri tanpa harus tergantung pada bantuan institusi formal seperti negara. Namun di sisi lain, solidaritas untuk memproteksi secara berlebihan, melihat pihak lain sebagai ancaman serta menciptakan batas eksklusi jelas berpotensi meretakan relasi sosial komunitas itu sendiri. Karena itulah, tantangannya adalah bagaimana solidaritas sosial dibaca, dimaknai dan dimanfaatkan untuk tujuan membangun kolektivitas, keadilan dan kemanusiaan.

Apa makna yang bisa dipetik dari fenomena itu, yang sekaligus dapat dijadikan sebagai bahan menghadapi transisi *new normal*? Jika diinterpretasikan lebih jauh, masyarakat kini lebih hati-hati atau tidak ceroboh, di antara mereka juga kian berani saling mengingatkan. Demikian pula makin menguat kesadaran mengenai arti pentingnya sehat, dan masyarakat *care* atas lingkungan komunitas, di mana isu kesehatan bukan lagi “klinis” tetapi menjadi isu sosial dan ekonomi. Fenomena *physical and social distancing* sebagai isu menjadi pengetahuan baru, dengan beragam inisiasi pertahanan diri komunitas, termasuk tumbuh kepedulian makin banyak; *economy and social safety net*.

---

rencana akan ditindaklanjuti sebanyak 316, terdiri dari Facebook 162, Instagram 6, Twitter 146, dan YouTube 2. <https://news.detik.com/berita/d-4982087/menkominfo-ada-554-isu-hoax-soal-COVID-19-89-orang-jadi-tersangka> 25/6/2020).

30 Warga yang tidak tahu informasi yang benar soal penularan virus COVID-19 dan ketakutan yang berlebih terhadap virus COVID-19, dan yang termakan *hoax* yang tidak benar, memberikan stigma negatif kepada tenaga kesehatan: bisa menularkan virus COVID-19 (<https://daerah.sindonews.com/read/300/707/dampak-penolakan-warga-9-tenaga-medis-diy-ajukan-tinggal-di-asrama-1586743441> ; - didownload 25/6/2020).

## Menyiasati *New Normal*

Menjalani penghidupan dan tatanan baru (*new normal*) pascapandemi adalah tantangan menarik, yang menjadi keharusan kita membangun sistem, pola dan kultur adaptif demi kelangsungan *survive* masyarakat. Belajar dari pengalaman dan kemampuan masyarakat sejauh ini, nilai-nilai yang dianggap baru seperti menjaga kesehatan diri, menaati segala perangkat aturan dengan menyesuaikan protokol untuk maksud pencegahan risiko sakit, serta menjaga jarak fisik saat interaksi sosial, pemanfaatan teknologi informasi, dan seterusnya tentu membutuhkan fase transisi dan adaptasi. Apa yang perlu kita siapkan pada masa transisi? Bagaimana penguatan kapasitas sosial warga menuju pelembagaan dan keberlanjutan? Apa tantangan kedepan yang perlu dijawab?

Dari konseptualisasi dan gambaran di atas sekaligus untuk menjawab beberapa pertanyaan tersebut, tantangannya adalah bagaimana menyiapkan masyarakat dalam jangka panjang agar menjadi warga negara yang aktif, yang di masa transisi *new normal* bukan dengan cara memperkuat tindakan represi dan disiplin agar warga patuh aturan menciptakan tertib karena kepentingan, namun, meminjam istilah Mouffe (1992) memilih untuk menggunakan ikatan perhatian bersama (*public concern, common bond, mutual bond*).<sup>31</sup>

Kita menyadari betul bahwa, perubahan berlangsung tidak linier, sebagaimana disinggung pada pengantar tulisan ini dengan segala konsekuensi yang perlu diprediksi, diantisipasi dengan menyiapkan berbagai kemungkinan. Dengan demikian, *new normal* juga dilandasi asumsi kita bisa bergerak berubah dengan menyiapkan diri, baik dari sisi kultural maupun kebijakan strategis. Ketangguhan masyarakat saat menghadapi bencana, merupakan bukti daya resiliensi warga, dengan berbagai cara merespons kondisi, tidak lain dapat dimanfaatkan sebagai modal merancang pola transisi tatanan baru itu. Dapat dikatakan, sekalipun kita menyiapkan masa transisi tatanan baru, itu tidak berarti memulai dari nol. Ragam pengetahuan dan keterampilan dalam pengelolaan sumber daya, modal sosial, ekonomi, kelembagaan, mentalitas dan pembiasaan diri menjadi kultur dengan lebih digerakkan oleh mesin partisipasi warga, dapat dijadikan sebagai titik tumpuan membangun cara dan siasat adaptasi pada tatanan baru tersebut.

---

31 Mouffe, C. (1992). Democratic Citizenship and the Political Community. In C. Mouffe (Ed.), *Dimensions of Radical Democracy*. Great Britain: Verso.



Jika selama ini titik tumpuan gerak solidaritas sosial adalah partisipasi warga, maka mentransformasikan partisipasi komunitas menjadi kultur dan pembiasaan (*habitus*) dengan daya gerak menumbuhkan kerja kolektif sebagai warga negara yang aktif (*active citizen*) menjadi pilihan penting dalam menghadapi fase transisi *new normal* ini. Dalam semesta pembicaraan ini, gerak partisipasi tidak sebatas tindakan parokial yang dalam beberapa kasus sekadar diikat oleh identitas kelompoknya dengan rawan tergelincir menjadi sentimen sempit yang eksklusif. Namun justru perlu diorientasikan membangun kultur kewargaan, sebagai bentuk transformasi masyarakat baru yang lebih emansipatif.

Dalam kaitan inilah, strategi membangun partisipasi warga sebagai kekuatan utama solidaritas sosial menuju masyarakat tangguh hendaknya memperhatikan beberapa aspek; *pertama*, memperkuat nilai-nilai kesadaran warga yang terlibat dalam aktivitas sosial, ekonomi, pembangunan dengan berbagai bentuk dan sektor yang berproses pada arena-arena di mana masyarakat menjangkaunya.<sup>32</sup> Penyemaian kesadaran ini, misalnya di level terdekat yakni komunitas, akan mampu menjadi mesin baru untuk saling menolong, saling menopang. Karena itu jika pada saatnya mereka berkepentingan mengatasi risiko atas bencana, kesadaran itu akan berkembang tanpa harus bergantung dari kekuatan luar. Keterancaman diri akibat COVID-19 misalnya, menjadi konteks dan isu di mana mereka tanpa diinstruksi dan dikomando, gerak pelibatan diri pasti akan tumbuh bersemi. Nilai inilah yang membedakan partisipasi dengan dengan mobilisasi atau instruksi.

*Kedua*, penempatan diri warga sebagai subjek, yang berarti mereka memiliki akses yang relatif sepadan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam hal pengalaman situasi mengatasi bencana, jika warga ditempatkan sebagai subjek, dan bukan sebagai objek maka partisipasi warga akan mudah digerakkan. Biasanya, jika mereka *diuwongke* (diakui, dihargai), keaktifan dalam berinisiasi, menggerakkan energi kolektif akan dilakukan, bahkan pada derajat tertentu melahirkan inovasi-inovasi dengan cara-cara mandiri.

*Ketiga*, membangun kultur kebersamaan dan sikap-sikap adil, yang di dalamnya menyemai nilai-nilai inklusivitas. Praktik nyata dalam bersikap dan bertindak sebagaimana gotong royong, merupakan kerja kolektif yang bermakna diyakini sebagai ekspresi nyata dalam solidaritas sosial. Sebagaimana diulas di muka, persemaian karakter antidiskriminasi dalam

---

32 Sutoro dkk, *Desa Membangun Indonesia*, FPPD, Yogyakarta, 2014

membantu para korban, atau siapapun yang membutuhkan tidak lagi disekat oleh identitas etnis, agama, parpol, atau afiliasi organisasi apapun, namun lebih didasarkan pada semangat kemanusiaan.

Memperkuat inisiasi dan partisipasi agar terus menumbuhkan kepekaan, peduli serta tanggung jawab pada kolektivitas sebagai ikatan perhatian bersama, di antaranya memfasilitasi tumbuh dan terbangunnya arena di mana aktualisasi sosial warga dimungkinkan dilakukan. Jikalau tema kesehatan (sebagaimana protokol COVID-19) dimaknai sebagai isu bersama, mereka memberi makna sebagai kebutuhan hidup sehari-hari, maka perbincangannya secara terus-menerus pada berbagai forum bahkan diskursus informal dengan berbagai bentuk artikulasi dan bahasa.

Karenanya, merevitalisasi forum kewargaan (formal dan informal) sebagai media komunikasi dan berprosesnya solidaritas sosial sangat relevan dilakukan, apakah di kegiatan keagamaan, forum rapat RT, pertemuan RW, pertemuan PKK, komunitas kelompok petani, nelayan, atau karang taruna, di mana komunitas inilah dapat agen-agen berproses mentransformasi pengetahuan dalam praktik budaya keseharian. Pemanfaatan teknologi informasi sebagai instrumen penopang dalam rangka membangun jaringan masyarakat akan dapat mengakselerasi gerak kolektif tersebut.

## **Penutup: Refleksi**

Pada akhir tulisan ini, kita perlu menegaskan kembali perlunya menilik ulang perspektif sebagai dasar pemikiran bahwa, kerentanan situasi masyarakat hendaknya ditransformasi menjadi bentuk ketangguhan dengan cara mengelola dan memperkuat solidaritas sosial, dalam proses mengadaptasi situasi tatanan baru (*new normal*). Sesungguhnya masyarakat kita memiliki modalitas besar dalam menyiapkan diri fase transisi menuju tatanan baru. Di antaranya adalah kemampuan belajar bersama, kepekaan diri dan sikap peduli, pengalaman dan keterampilan beradaptasi atas perubahan serta berbagai bentuk modal sosial lainnya, yang terbukti dalam masa darurat mereka mampu bertahan, *survive* dan berupaya keluar dari krisis.

Jika kemampuan masyarakat seperti itu, diproyeksi untuk jangka menengah dan panjang, tentu masih memerlukan penguatan agar bisa bermakna mewujudkan masyarakat tangguh, mandiri dan berkelanjutan. Atas dasar itulah, perlu pula mendorong dialog dan pemaduan antara langkah strategis berupa responsivitas negara (pemerintah) dengan inisiasi

dan partisipasi masyarakat memperkuat misi warga mandiri dan tangguh. Banyak pengetahuan dan pengalaman lokal tentang kemampuan ketahanan (resiliensi), tampaknya perlu menjadi pertimbangan dalam kebijakan oleh negara. Negara tidak akan mampu menjangkau segala hal kebutuhan warga, tanpa didasari partisipasi dan kemandirian masyarakat. Begitu pula sebaliknya, inisiasi dan partisipasi warga dengan berbagai wujud jika tidak diimbangi pelembagaan peran dalam kebijakan strategis, kemungkinan berisiko rentan.

Sesungguhnya begitu banyak pengalaman berharga yang memberi kabar mengenai kemampuan masyarakat untuk *survive* dalam masa krisis, dan sejumlah inisiasi dan inovasi di komunitas, yang erat kaitannya dengan semangat solidaritas. Tampaknya perlu mengangkat kisah-kisah positif keberdayaan warga dalam solidaritas sosial tersebut ke ranah publik agar menjadi inspirasi bagi masyarakat luas mewujudkan kultur baru, masyarakat yang tangguh, mandiri peduli sehat, dan kreatif berkarya secara sosial-ekonomi.

Bagi organisasi pendidikan, seperti pendidikan tinggi (kampus), perlu terus memproduksi pengetahuan yang didapatkan dari hasil ekstraksi pengalaman empirik seperti hasil riset-riset kolaboratif (antarpihak misal kampus, pemerintah, lembaga swasta serta jaringan sejenis) yang di dalamnya memiliki makna akademik sekaligus sosial, sehingga pada akhirnya dapat dimanfaatkan bagi pertimbangan menyusun kebijakan dan rujukan masyarakat secara praksis.

## Daftar Pustaka

- Ahlul, Dinda. 2020. "Muda Menanam Hidroponik, Bangun Daulat Pangan saat Pandemi", IRE Yogyakarta. Beck, Ulrich. 1992. *The Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage, 1992)
- Eddyono, S., Rahmawati, A. D., Ginting, T. F. 2020. "Pandemi dan Yang Tersingkir: Menaksir Urgensi Kebijakan Inklusif Penanganan COVID-19 dalam Mas'udi, W dan Winanti, P. S. (eds.) *Tata Kelola Penanganam COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Eko, Sutoro dkk. 2014. *Desa Membangun Indonesia*, FPPD, Yogyakarta. Mas'udi, W dan Winanti, P. S. (eds.) 2020. *Tata Kelola Penanganam COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Mouffe, C. 1992. *Democratic Citizenship and the Political Community*. In C. Mouffe (Ed.), *Dimensions of Radical Democracy*. Great Britain: Verso.
- Takwin, Bagus dkk. 2018. *Laporan Survey Ketimpangan Warga 2017*, INFID, Jakarta. Scott, James. 1983. *Moral ekonomi petani : pergolakan dan subsistensi di Asia Tenggara*, James C. Scott, LP3ES Winanti, P. S dan Mas'udi, W, 2020. "Problem Infodemic dalam Merespons Pandemi COVID-19". *Policy Brief FISIPOL UGM*, April 2020.

## **Bab 15**

# **Respons Masyarakat Sipil Atas Norma “Adaptasi Kebiasaan Baru”**

*Jonatan A. Lassa*

Artikel ini meneropong respons masyarakat sipil atas “normal baru” yang kemudian di revisi sebagai “adaptasi kebiasaan baru” yang digagas pemerintah Indonesia sebagai jalan tengah yang diyakini dapat menyelamatkan dua hal secara bersamaan: ekonomi dan nyawa rakyat sekaligus dari ancaman COVID-19. Konon, dikotomi ekonomi dan nyawa manusia, tidak perlu diperpanjang.

Walau urutan prinsip penanganan krisis pandemi di mana kesehatan diletakan di atas ekonomi terkesan diabaikan. Mantra baru bernama “adaptasi kebiasaan baru” diperkenalkan dan yang dapat dipahami sebagai “norma baru” ini kemudian dilembagakan atau diarusutamakan di segala level pemerintahan dan kemasyarakatan dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Pertanyaan utama bab ini adalah bagaimana penerimaan masyarakat sipil secara umum terhadap kebijakan *new normal* dan/atau “adaptasi kebiasaan baru” (NN/AKB) ini? Dan juga lebih khusus, bagaimana penerimaan masyarakat sipil di daerah-daerah di luar Jakarta dan Jawa? Atau bagaimana tingkat legitimasi kebijakan terkait NN/AKB ini di wilayah pinggiran Indonesia?

Pertanyaan yang secara spesifik diajukan di sini adalah: bagaimana tanggapan atau tepatnya penerimaan masyarakat sipil di Indonesia secara umum maupun khususnya di Indonesia Timur atas tata kelola COVID-19 dan segenap pendekatan pemerintah dalam krisis COVID-19?

Dalam kaitan dengan “masyarakat sipil”, penulis mencoba mereduksi secara sadar masyarakat sipil dalam konteks organisasi masyarakat sipil (OMS). OMS dalam arti luas bisa bermakna unit social dengan tanda-tanda kolektif yang dapat diidentifikasi dan sudah lazim bagi pembaca secara umum. Sebagai misal, OMS bisa bermakna paguyuban komunitas tertentu,

organisasi komunitas (baik primordial, sektarian maupun nonsektarian), atau organisasi Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), organisasi intelektual dan jejaring-jejaring kemanusiaan nasional (sebagai misal, SEJAJAR ataupun Humanitarian Forum Indonesia) dan lokal (misalkan Forum Academia NTT) hingga *organised digital volunteer* seperti Kawal COVID-19 ([kawalcovid19.id](http://kawalcovid19.id)) yang meniru Kawal Pemilu ([kawalpemilu.org](http://kawalpemilu.org)) maupun Koalisi Warga untuk Lapor COVID-19 ([laporcovid19.org](http://laporcovid19.org)).

Penulis menggunakan pendekatan *mixed-method qualitative* di mana pendekatan analisis media dan dokumen kebijakan dikombinasikan dengan *participant-observation*. Pilihan *participant-observation* digunakan sebagai metode di mana penulis secara sadar mengamati komunitas masyarakat sipil dan komunitas intelektual di Indonesia Timur, khususnya di Forum Academia Nusa Tenggara Timur sekaligus merupakan bagian dari komunitas masyarakat sipil dan Lembaga swadaya masyarakat NTT dalam 20 tahun terakhir.

Secara garis besar artikel ini disusun dalam sub-sub bagian sebagai berikut: penjelasan atas konteks sekaligus menawarkan tiga sudut pandang dalam konteks memahami kebijakan NN/AKB; semiotika pemerintah sebagai sebuah *learning regime*; respons masyarakat sipil atas norma “adaptasi kebiasaan baru”; respons *praxis* OMS apakah dalam bentuk peran komplementer atau imperatif kemanusiaan; fondasi dasar tanggap bencana; model OMS yang berstruktur dan bertindak seperti negara; interpretasi semiotika negara dan *counter-semiotic* dari OMS; respons semiotik sebagai *learning curriculum*; OMS dan *counter-semiotic* yang dilihat dari studi kasus Forum Academia NTT dalam kurun waktu Maret-Juli 2020; dan penutup berisi refleksi singkat atas *input dan process legitimacy* dari kebijakan NN/AKB.

## **Context, Tawaran Kerangka Analisis dan Sudut Pandang**

Secara umum, dalam konteks kontemporer Indonesia terutama di Nusa Tenggara Timur pasca reformasi, OMS cenderung berada dalam posisi resistensi terhadap negara (Campbell-Nelson, K., 2003). Dalam hal ini penulis tidak bermaksud untuk mengatakan bahwa hanya ada satu jenis karakter OMS karena ada banyak tipe OMS dalam relasi yang beragam dengan negara. Sebagai daerah dengan indeks partisipasi demokrasi yang tertinggi

di Indonesia dalam 6 tahun terakhir,<sup>33</sup> NTT memiliki kantong-kantong OMS yang kritis pada negara.

Penulis melihat bahwa dalam konteks OMS berlatar advokasi dan basis gerakan intelektual di NTT yang menjadi fokus tulisan ini, ada kecenderungan OMS dengan pendekatan korektif terhadap tindakan *top-down* negara dan OMS advokasi secara historis (dalam pengertian *path-dependency*) cenderung melihat negara sebagai otoritas yang kerap bersifat *top-down* dengan penciptaan ruang-ruang dialog yang mengecil dan makin terlihat dalam konteks COVID-19. Karena itu, rezim pemerintahan di berbagai tingkat akan selalu memulai dengan “rekening negatif” terkait kualitas kepercayaan OMS kepada pemerintah. Hal ini tidak mengherankan karena pengamatan soal mengecilnya ruang dialog antarpihak ini merupakan indikasi besar menurunnya kualitas demokrasi Indonesia dalam 6 tahun terakhir (Lihat Mietzner, 2020).

Dalam konteks di mana rezim pemerintahan di pusat dan provinsi baru memulai periode baru kepemimpinan yang penuh dengan kegaduhan pasca-Pilpres 2019, membangun kepercayaan menjadi sangat menantang. Di NTT, pemerintah provinsi sedang mengalami berbagai dinamika terkait isu-isu agraria dan konflik vertikal negara dengan masyarakat sipil di mana dalam bentuk yang ekstrem, pemerintah dianggap menggunakan politik ketakutan dengan mekanisme *governing by fear*.<sup>34</sup> Tidak heran bila karakter predator negara dalam isu agraria khususnya tanah adat versus kepentingan investasi publik maupun swasta ini ditanggapi sebagai bentuk “terorisme negara” (lihat Tan, 2020).

Dalam kaitannya dengan pertanyaan penelitian terkait penerimaan masyarakat sipil, konteks di NTT ini bermakna bahwa pemerintah membutuhkan energi yang jauh lebih besar dalam meyakinkan OMS-OMS.

Berdasarkan observasi yang “berjarak” dari tanah air, penulis mencoba menawarkan tiga sudut pandang terkait bagaimana masyarakat

---

33 Berita Satu 2014 Indeks Demokrasi Provinsi NTT Tertinggi se-Indonesia. <https://www.beritasatu.com/nasional/196890-indeks-demokrasi-provinsi-ntt-tertinggi-seindonesia> [Akses terakhir Tanggal 10 Agustus 2020], dan Said, AA. 2019 Jakarta Raih Indeks Demokrasi Tertinggi di Indonesia: Selain Jakarta, empat provinsi lain yang meraih Indeks Demokrasi Indonesia di atas 80 adalah Bali, Nusa Tenggara Timur (NTT), Kalimantan Utara, dan DIY.

34 Kompas 2019. Viktor Laiskodat: Dengar Baik-baik, Saya Ini Penjahat yang Meraih Gelar Profesor. <https://kupang.kompas.com/read/2019/10/24/16583271/viktor-laiskodat-dengar-baik-baik-saya-ini-penjahat-yang-meraih-gelar?page=all>. [Akses terakhir Tanggal 10 Juni 2020].

sipil melihat dan meresponi norma NN/AKB ini. Tiga sudut pandang ini tidak dimaksudkan sebagai representasi paripura atas pandangan masyarakat sipil Indonesia. Namun tiap sudut pandang yang dipilih di sini sekaligus menawarkan cara pandang yang membentuk kerangka analisis alternatif dalam memahami “penerimaan masyarakat sipil” terhadap NN/AKB di atas.

Tawaran sudut pandang **pertama** mencoba memahami respons OMS sebagai sebuah realitas krisis kemanusiaan yang bersifat ontologis yang perlu dilakukan secara *praxis*. Disebut *praxis* karena respons ini berbasis konsep kemanusiaan yang mewujudkan dalam aksi nyata. Respons *praxis* ini dapat saja bersifat independen terhadap kebijakan negara—jadi bukan semata-mata sebuah respons pada defisit tata kelola negara yang sempoyongan karena COVID-19. Terkait hal ini, karakter OMS dalam tanggap krisis ini sangat beragam dan (walau tak selalu, namun) sering ditentukan oleh paradigma maupun bentuk organisasi masyarakat sipil yang bersangkutan (faktor *endogenous* OMS). Contoh faktor *endogenous* bisa dilihat namun tidak terbatas dalam fenomena OMS yang memiliki dua ciri utama: yakni OMS yang berpikir seperti negara (*thinking like a state*) dan berstruktur (dan karenanya memiliki kemampuan bertindak) seperti bayang-bayang negara tetapi bukan dalam pengertian *pseudo-government*.

Sudut pandang **kedua** yang dipilih adalah melihat NN/AKB sebagai bentuk **respons semiotika** yang menjadi kurikulum utama (dalam konteks pembelajaran) sekaligus lokus tindakan pengelolaan krisis yang dipilih negara. Penulis berhipotesis bahwa pemerintah Indonesia dalam 30 tahun terakhir ini cenderung menjadikan semiotika sebagai arena atau lokus respons utama manakala pemerintah yang berkuasa berhadapan dengan ketidakpastian, kompleksitas, dan abiguitas krisis dan/atau bencana. Dan karena kecenderungan reaktif terhadap bencana, disadari atau tidak, negara telah menjadikan respons semiotika bukan hanya sebagai sebuah *learning curriculum* tetapi juga menjadi kerangka mental pengelolaan bencana (*disaster governmentality*) yang mendikte pelaksanaan dan implementasi pengelolaan krisis.

Yang patut diingat adalah respons semiotika ini juga menyatu dalam pendekatan pemerintah yang cenderung menggunakan pendekatan ambigu strategis (*strategic ambiguity*) (Lassa, J. and Booth, M. 2020), sebagaimana yang terlihat dalam penciptaan terminologi seperti penerapan pembatasan sosial berskala besar (PSBB) maupun NN/AKB. Jadi manakala berhadapan dengan resistensi masyarakat, pemerintah secara sadar menciptakan



terminologi ambigu multitafsir diikuti dengan revisi cepat terminologi sebagaimana terlihat dalam mudik/pulang kampung di bulan April/Mei maupun NN/AKB di Juni-Juli 2020.

Karena itu, lahirlah sudut pandang **ketiga** yakni bahwa respons atau tepatnya kritik OMS atas *new normal* dan revisinya ‘adaptasi kebiasaan baru’ (AKB) dan segenap semiotika pemerintah sebagai bentuk respons *counter-semiotic* yang dipilih dan/atau diadopsi oleh OMS secara sadar maupun tidak. Namun perlu dicatat, proses *counter-semiotic* ini tidak dilakukan dalam posisi berhadapan-hadapan (oposisi) tetapi dalam bentuk sebuah resistensi dengan strategi yang sama, bahwa baik semiotika pemerintah dan *counter-semiotic* OMS adalah bagian dari *learning curriculum* yang dikembangkan masing-masing pihak, baik pemerintah maupun OMS.

Ketiga sudut pandang di atas menjadi kerangka cara pandang penulis dalam memahami ataupun menjelaskan karakter relasi negara dan masyarakat sipil dalam konteks kompleksitas kelembagaan dan ekonomi politik Indonesia dalam penanganan krisis maupun bencana termasuk COVID-19. Dengan menggunakan kerangka ini, penulis sekaligus menjawab posisi masyarakat sipil terhadap krisis ini maupun skema kebijakan pemerintah.

## **Respons Semiotika Pemerintah Sebagai *Learning Curriculum***

Model *learning regime* yang bersifat reaktif seperti di atas terjadi karena ketika terperangkap dalam daruratlah perangkat-perangkat negara memiliki kemauan alokasi sumber daya dan insentif yang berujung pada penciptaan proses siklus belajar-bertindak secara lebih cepat. Mirip sistem kebut semalam, masa-masa prakrisis seolah tidak memberikan motivasi belajar bagi negara untuk mengerjakan pekerjaan rumah yang bersifat mitigatif dan jangka panjang.

Adopsi strategi semiotika menjadi kurikulum belajar dari negara (termasuk cara negara memahami krisis termasuk pandemik—pada tahap tertentu dapat disebut sebagai sebuah kerangka respons epistemik) sekaligus kerangka penanganan krisis (dalam bentuk strategi dan praktik *crisis management and leadership*).

Jadi ada dialektika antara realitas ontologis *praxis* tanggap bencana pada Sudut Pandang Pertama di atas dengan respons semiotika ini (Sudut Pandang Kedua). Dialektika ini dalam waktu yang panjang akan berkembang

menjadi lingkaran setan. Dalam situasi ini, penulis berpendapat bahwa tanggap darurat OMS mewujud dalam bentuk *counter-semiotic* dapat dikembangkan menjadi bentuk-bentuk *praxis* pengelolaan krisis yang lebih produktif sekaligus membantu negara untuk kembali bertanggung jawab dan menerapkan akuntabilitas.

## **Respons *Praxis* OMS: Peran Komplementer atau Imperatif Kemanusiaan?**

Partisipasi masyarakat sipil termasuk OMS dalam penanganan bencana adalah hak yang dijamin oleh negara. Mandat konstitusi menuntut negara wajib memberikan jaminan perlindungan atas keamanan rakyatnya dalam segala waktu. Undang-Undang Bencana Nomor 24 Tahun 2007 turut menegaskan dan memperluas hak masyarakat atas perlindungan negara terhadap berbagai ancaman termasuk berbagai jenis bencana termasuk “bencana alam” (Lassa, 2016). Hak lainnya termasuk hak atas informasi kebencanaan, hak atas proteksi sosial, hak partisipasi, hak mengawasi implementasi tanggap bencana hingga hak terlibat dalam operasi darurat bencana (Lihat Pasal 26).

Dengan makin mendominasinya paradigma neoliberalisme dalam kebijakan publik, arsitektur penanganan bencana di banyak negara kemudian turut berubah dengan pertimbangan efisiensi lembaga publik. Salah satu slogan yang sering terucap dari para pejabat negara adalah “bencana adalah tanggung jawab bersama”. Dogma ini kemudian “membajak” hak partisipasi masyarakat sipil seolah menjadi “kewajiban” sebagaimana penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang penggunaan “asas kebersamaan” memberi interpretasi bahwa “penanggulangan bencana pada dasarnya menjadi tugas dan tanggung jawab bersama Pemerintah dan masyarakat yang dilakukan secara gotong royong.”

Di lokus yang lain, proses alih transfer tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat sipil (individu dan kolektif) ini terjadi secara terselubung dan dapat dilihat sebagai jejak paradigma neoliberal yang makin menuntut masyarakat sipil dan/atau pembayar pajak (dalam arti luas baik individu, keluarga, dan komunitas) maupun bisnis agar wajib mengelola risiko bencana mereka sendiri, baik secara individu ataupun kolektif (Quiggin, J., 2007). Salah satu implikasinya adalah, rampingnya birokrasi penanganan bencana. Salah satu contoh adalah model Australia (Eburn & Dovers, 2014),

di mana umumnya *emergency service* dibikin kecil dan armada penanganan bencana kemudian diperbesar dengan melibatkan relawan (*volunteer*).

Karenanya, bisa dipahami kesukaan pemerintah pada elemen masyarakat sipil termasuk para relawan baik yang bersifat *organized* ataupun tidak, spontan (digital) ataupun formal-konvensional lebih banyak di dasarkan pada logika efisiensi kelembagaan formal ketimbang visi penyaluran aspirasi dan hak berserikat dan berpartisipasi dalam semangat demokrasi dan inklusif. Sayangnya kemudian, kewajiban ini dalam konteks krisis lebih diposisikan kewajiban menerima kebijakan yang dibuat secara *top-down* ketimbang secara deliberatif memberi ruang pada masukan masyarakat sipil dalam proses-proses perumusan kebijakan darurat.

Karena itu pemerintah (maupun OMS itu sendiri) perlu meletakkan posisi OMS dalam praxis tanggap krisis dan bencana menjadi sebuah upaya yang bersifat *complementary* dan bukan sebuah proses substitusi. Tetapi realitas empiris tanggap darurat dan kemanusiaan tidak serta-merta berakhir dalam skenario biner komplementer vs substitusi. Karena dalam kasus yang akan kami tunjukkan kemudian dalam artikel ini (lihat bagian studi kasus) pada konteks tertentu, respons OMS bisa bermakna sebagai sebuah *jump-starting* lembaga formal yang awalnya terseok-seok dan terkesan pasif (atau tepatnya *clueless*) dalam mengambil komando yang jelas dalam memimpin operasi darurat bencana maupun pandemi.

Dalam sejarah penanganan bencana kemanusiaan global, fenomena OMS melakukan *jump-starting* lembaga eksekutif formal sering terjadi dalam konteks koordinasi penanggulangan bencana. Sebagai misal, manakala aparatus pemerintah suatu daerah yang terkena dampak bencana ikut menjadi korban, maka proses-proses tanggap darurat kemudian dapat dikendalikan oleh pemerintahan di atasnya; Dalam konteks *failed states*, seringkali arsitektur kemanusiaan global turut mengambil alih komando tanggap darurat hingga pemerintah setempat mampu mengambil kembali komando dan kendali atas tanggap darurat dan pemulihan. Model ini sering dilakukan dalam bentuk *shadowing*, semacam institusi bayangan yang menyeter di *off stage* (belakang layar) dan sesekali *on stage*.

Dalam konteks ini komplementer dan substitusi menjadi semacam *continuum*, di mana OMS mampu melakukan *steering* terhadap pimpinan lembaga-lembaga eksekutif. Observasi penulis tentang bagaimana ruang pertemuan koordinasi yang dikoordinasi aktor-aktor non-negara, baik lokal dan internasional pascagempa Nepal 2015 di mana OMS Global seperti

Catholic Relief Services kemudian menjadi aktor kunci yang membantu mengarahkan proses-proses pemulihan sektor hunian (Magar, 2019).

Di Sulawesi Tengah dalam awal kejadian Gempa Palu 2018 memberikan bukti tambahan. Peristiwa COVID-19 dan segenap dinamika tata kelolanya juga memberikan ruang bagi masyarakat sipil dalam memainkan beragam peran dalam dan di luar kontinum komplementer vs substitusi peran negara. *Imperative* kemanusiaan mengizinkan OMS dalam mengambil tindakan respons pengelolaan krisis yang berbasis “*no-regret*” terlepas dari konteks kualitas dan intensitas penanganan krisis oleh pemerintah pusat dan daerah.

## Fondasi Dasar Tanggap Bencana

Sebelum lebih jauh meletakkan peta tanggap *praxis* OMS, dan peran *complementary*-nya, kita perlu menjawab pertanyaan tentang apa yang mendasari bangunan atau tatanan penanganan kebencanaan sebuah negara. Biasanya pertanyaan ini dijawab oleh otoritas penanganan krisis atau bencana di negara bersangkutan dalam bingkai logika institusi formal. Sebagai misal, di Inggris dogma penanganan bencana mengajarkan bahwa yang menjadi *basic building-block* penanganan darurat bencana atau krisis adalah lembaga penanganan bencana lokal (Cabinet Office, 2013) atau di Indonesia sejak 2008 kita mengenalnya sebagai Badan Penanganan Bencana Daerah.

Lain halnya dengan Amerika Serikat di mana yang menjadi kerangka dasar respons adalah sistem komando insiden (*incident command system* – ICS) yang bersifat *scaleable* dan mengandung tiga unsur utama pengelolaan krisis, yaitu pengelolaan sumber daya respons, komando dan koordinasi, serta komunikasi dan manajemen informasi (FEMA, 2017). Sedangkan di Australia, dalam semangat efisiensi neoliberal, terjadi perubahan secara doktrinal di mana dasar tatanan penanganan bencana adalah kombinasi antara sistem formal penanganan bencana tingkat lokal (dalam wujud *Emergency Service* dari provinsi hingga kecamatan dengan adopsi ICS ala Australia) dengan sistem kerelawanan dan masyarakat sipil.

Lalu bagaimana dengan Indonesia secara umum? Tidak mengherankan bila pertanyaan ini akan dijawab secara beragam pula. Dalam paradigma penanganan berbasis komunitas pun, aktivis pengurangan risiko bencana (PRB) kerap berpikir secara ambigu. Misalkan, ada yang berpendapat bahwa segala jalan menuju pada ketangguhan atas bencana harus dibangun

berbasis komunitas, namun yang kemudian dibayangkan adalah sekadar desa sebagai salah satu unit administrasi yang bertugas atau tepatnya ditugaskan mengelolah ketangguhan anggota masyarakat (Lassa *et al.*, 2018).

Birokrat penanganan krisis mungkin akan menjawab tergantung karakter krisis. COVID-19 awalnya di pahami sebagai sebuah krisis kesehatan masyarakat (*public health*). Tetapi karena dampaknya kemudian menjadi multidimensi dan membutuhkan tindakan lintas kesembagaan dan sektor, maka pilihan Presiden Joko Widodo adalah menunjuk Kepala Badan Penanganan Bencana Nasional (BNPB) sebagai Ketua Gugus Tugas COVID-19 di nasional (Djalante, R. *et. al.* 2020; Widaningrum, A., & Mas'udi, W., 2020). Walau ada *gesture* penolakan pada konsep ini dari kalangan profesi *public health*, namun ada benarnya bahwa dalam 15 tahun terakhir ini, sistem kesehatan kita belum pernah diuji dalam krisis yang besar secara rutin. Sedangkan sektor penanggulangan bencana dalam wujud Bakornas/Satlak yang kemudian direformasi dengan sistem BNPB/BPBD lebih sering berhadapan dengan bencana skala besar dalam 30 tahun terakhir.

Di daerah, pilihan kepala daerah untuk ketua Gugus Tugas jatuh secara alamiah pada kepala BPBD dan Sekertaris Daerah selaku *ex-officio* kepala BPBD (BNPB, 2008). Pimpinan-pimpinan BPBD-BPBD yang ada di daerah terlihat belum mampu menjadi pemimpin tanggap krisis skala pandemi. Hal ini terlihat dengan jelas di banyak provinsi dan penulis mencoba menggunakan kasus dari Nusa Tenggara Timur sebagai sebuah contoh kasus.

Yang menarik kemudian observasi sepintas kita belum menemukan secara meyakinkan apa *basic building block* penanganan COVID-19 yang mampu menggerakkan aktor lintas sektor dan kembaga.

Dalam tatanan sistem kesehatan global yang diadopsi Indonesia, juga dikenal Enam Building Blocks pembangunan sistem kesehatan seperti layanan kesehatan; tenaga kerja kesehatan; sistem informasi; akses pada pengobatan medis dasar, sistem pendanaan; serta kepemimpinan dan *governance* (WHO, 2010). Secara umum, krisis COVID-19 membuka tabir soal lemahnya investasi di pelayanan kesehatan di mana sistem laboratorium di daerah sangat tidak siap.

## OMS Berstruktur dan Bertindak Seperti Negara

Dalam interaksi penulis sebagai peneliti dengan rekan-rekan Muhammadiyah Disaster Management Center (MDMC) dan Lembaga Penanggulangan Bencana dan Perubahan Iklim NU (LPBI-NU), dalam suasa yang santai penulis mengomentari bahwa struktur OMS-OMS ini terlihat seperti stuktur pemerintah di berbagai tingkatan. Karena bentuk strukturnya memiliki kemiripan dengan negara (walau tak sama persis), kemudian muncul semacam proses mental di mana OMS-OMS ini terlihat sigap dan siap-sedia melakukan *jump-starting* tata kelola pemerintahan manakala negara tidak siap mengambil komando. Komentar ini kemudian ditanggapi dengan konfirmasi setengah serius setengah bercanda bahwa OMS yang disebutkan, selalu siap setiap saat manakala ‘negara bubar’ (baca: diperlukan).

Meningkatnya kapabilitas OMS-OMS seperti MDMC yang juga memainkan peran-peran diplomasi dalam konteks respons kemanusiaan ke luar negeri menjadi fenomena menarik. Salah satu observasi penulis adalah OMS-OMS tersebut memiliki kerangka mental yang mirip negara. Sebuah perilaku ‘*thinking like a state*’.

Karena itu, OMS-OMS yang telah ada sebelum lahirnya republik ini menjadi kekuatan-kekuatan masyarakat sipil yang bisa diandalkan. Dengan stuktur dan keanggotaan yang besar yang beririsan dengan kewarganegaraan, pemerintah seharusnya mampu berkoordinasi dan berkomunikasi dengan lebih sistematis. Dalam hal ini, OMS menjadi semacam infrastuktur sosial yang berpotensi membantu negara menjangkau rakyatnya dengan lebih efisien dan efektif.

## Interpretasi Semiotika Negara

Ide terkait respons semiotika negara sebagai kurikulum sekaligus kerangka negara dalam tanggap krisis dan bencana di Indonesia merupakan sebuah *work in progress* penulis. Dalam konteks *new normal* atau NN/AKB di Indonesia penulis mendapatkan inspirasi tambahan dari dua rekan yang bekerja sebagai *social enterpruners*. Pertama adalah Dominggus Elcid Li, moderator Forum Academia NTT; Kedua, Aryo Danusiri—antropolog, *video artist*, dan direktur film. Keduanya walau tidak saling kenal adalah alumnus Harvard University dan memiliki fokus pada pendekatan ilmu sosial kritis (Li) maupun *critical media practice* (Danusiri)

Li (2020a) melihat bahwa ketidakmampuan pemerintah dalam bertindak secara tepat waktu kemudian seolah-olah ditebus dengan produksi jargon baru seperti *new normal*. Strategi ini dalam pandangan Li adalah pola yang sama yang bisa ditarik mundur ke masa awal Suharto berkuasa manakala menciptakan Orde Baru dengan produk Ejaan Yang Disempurnakan. Strategi ini ia namakan ‘politik bahasa rezim’.

Sedangkan Danusiri (2020) menggunakan kerangka semiotika Fredinand de Saussure untuk memahami strategi pemerintah Indonesia dalam mengadopsi simbol dan penciptaan makna yang dipakai dalam menafikan COVID-19 (sebagai objek) dengan harapan dapat mengontrol cara pikir warga agar tidak teramplifikasi ketakutannya (atas COVID-19) (Danusiri, A 2020). Karenanya NN/AKB penting dipahami sebagai sebuah strategi simbolis pemerintah yang sifatnya cair.

Kritik OMS atas perilaku negara ini sangat perlu di telaah lebih lanjut. Analisis sistematis penganggaran bencana menjadi bukti lanjut tentang lingkaran setan antara tata kelola krisis bencana yang reaktif dan penciptaan-penciptaan semiotika yang tidak produktif.

## **Respons Semiotik Sebagai *Learning Curriculum***

Sebagaimana diutarakan dalam pendahuluan di atas, penulis berhipotesis bahwa pemerintah Indonesia dalam 30 tahun terakhir cenderung memprioritaskan respons simbolik dan segenap semiotika sebagai arena atau lokus respons utama manakala pemerintah yang berkuasa berhadapan dengan ketidakpastian dan kompleksitas krisis.

Dan karenanya negara telah menjadikan respons semiotika bukan hanya sebagai *learning curriculum* tetapi *learning regime* sekaligus menjadi kerangka mental pengelolaan bencana. Adopsi strategi semiotika sebagai sebuah rezim pembejalaran (yakni cara negara memahami krisis—pada tahap tertentu dapat disebut sebagai sebuah respons epistemik walau tanpa bangunan epistemik yang jelas) sekaligus kerangka penanganan krisis (strategi *crisis management and leadership*).

Pemahaman tentang respons semiotika (atau epistemik) sebagai sebuah *learning regime* ini merupakan sebuah proses heuristik—sebuah proses mental potong kompas – sebuah strategi dari pihak yang merasa inferior dan dilanda ketidakpastian, dan dalam posisi korban dengan dinamika yang kompleks. Dalam konteks ini aparat pemerintah sebagai

representasi negara merasa inferior dan bimbang mana kala berhadapan dengan ancaman alam maupun nonalam yang dianggap melampaui batas-batas ketangguhan kelembagaan formal.

Manakala pemerintah yang berkuasa merasa terancam secara eksistensial dan karenanya memandang perlu diciptakannya simbol/objek atau terminologi dan/atau makna baru. Hal ini terjadi manakala rezim yang berkuasa merasa kesulitan memahami situasi kompleks, dalam mengambil alih komando dan kendali atas situasi ancaman bencana atau krisis atau malapetaka yang bersifat eksistensial. Disebut eksistensial karena krisis dalam skala seperti COVID-19 dapat saja menciptakan kondisi-kondisi di mana stabilitas pemerintahan menjadi taruhan.

Yang perlu ditegaskan adalah bahwa dalam 12 tahun terakhir ini telah terjadi sejumlah kemajuan penanganan bencana dari sisi kelembagaan di Indonesia. Terciptanya hampir 500 kelembagaan baru dalam wujud BPBD-BPBD di daerah menjadi bukti riil.

Tetapi kemajuan kelembagaan ini tidak meniadakan karakter negara dalam menjadikan semiotika sebagai domain penting dalam tanggap krisis bencana. Karenanya strategi ini bukan hanya sebagai *learning curriculum* tetapi juga menjadi kerangka mental pengelolaan bencana.

## **OMS dan *Counter-Semiotika*: Studi Kasus Forum Academia NTT**

Studi kasus yang akan di pakai dalam menjelaskan fenomena ini secara ringkas adalah jejaring OMS di Indonesia Timur, khususnya tentang *praxis* yang ditunjukkan Forum Academia NTT (FAN). Forum ini adalah jejaring intelektual NTT yang berevolusi dari group *mailing-list* sejak 2004 yang anggota-anggotanya yang tersebar di berbagai belahan dunia yang mampu kemudian mampu menunjukkan aksi kolektif dalam membantu pemerintah dan masyarakat dalam konteks koordinasi dan komunikasi. Penulis merupakan bagian inti dari pengelolaan forum ini sejak awal dan menjadi *observer* selama masa COVID-19.

Dalam kurun waktu Maret-Juli 2020, FAN mengambil peran dalam membantu mengkoordinasi respons COVID-19. Penulis merangkum model penanganan COVID-19 dalam kerangka model pengelolaan risiko (R) berbasis *triple-helix*, yakni risiko = exposure × hazard × kerentanan.

Mengelolah *hazard* atau ancaman dalam konteks COVID-19 dipahami sebagai proses disinfektan maupun identifikasi ancaman COVID-19 melalui



*testing*—yakni dengan metode yang sah seperti *swab test*. Namun sebagai salah satu provinsi termiskin di Indonesia, pemerintah NTT tidak memiliki sistem laboratorium yang memadai. NTT membutuhkan waktu hampir tiga bulan untuk mampu melakukan test di Kota Kupang dengan jumlah yang kecil.

Mengelolah *exposure* dapat ditempuh dengan *physical distancing*, *contact tracing* dan penggunaan masker. Sedangkan mengurangi *kerentanan* dapat dilakukan dalam bentuk peningkatan kekebalan tubuh baik melalui nutrisi maupun olahraga yang konteks kebijakan publik dapat dilakukan dalam jangka panjang.

Ketika konsep *new normal* diperkenalkan kepada dan diadopsi oleh pemerintah daerah, NTT kemudian terkesan sekedar kembali kepada *old normal*—minimal dalam pandangan para aktivis FAN maupun organisasi gereja seperti (Gereja Masehi Injili di Timor) GMT.

Dalam bahasanya Li (2020b) “Kami berpikir sebagai warga negara dari pinggiran dan memutuskan melakukan sesuatu” dalam konteks perang melawan COVID-19 negara terlihat goyah. “Rakyat punya kesempatan menentukan haluan negara di masa krisis” dan karenanya upaya-upaya mendukung ketangguhan bangsa tidak harus mengandalkan Lembaga-lembaga formal termasuk lembaga legislatif yang terkesan pasif dengan terobosan minim.

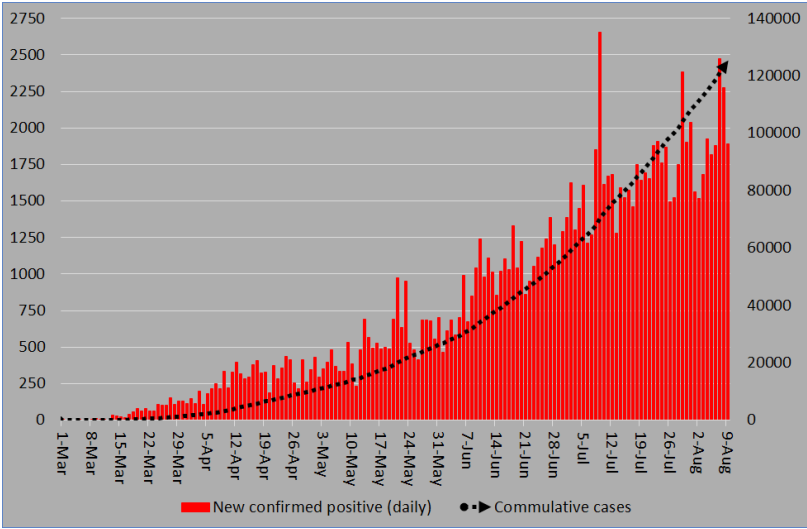
Beberapa aktivis FAN melihat *new normal* perlu direspons dengan melakukan terobosan dan inovasi untuk melakukan test secara massal, dengan tingkat akurasi yang memadai dan dengan harga yang lebih murah. Salah satu solusi adalah dengan mengusulkan *pool test* dengan metode qPCR. Dengan berbagai pendekatan advokasi, pendekatan qPCR ini kemudian diterima oleh pemerintah provinsi NTT maupun Pemerintah Kota Kupang di awal bulan July 2020. Namun hingga tulisan ini diturunkan, realisasi qPCR ini masih dalam proses realisasi dengan berbagai kemungkinan.

Dengan dukungan pemerintah pusat maupun bantuan luar negeri, dan pengalaman respons bencana skala nasional dalam 30 tahun terakhir (sejak Gempa Flores 1992 - Bencana Nasional era Orde Baru) hingga skala internasional (sejak penanganan pengungsi Timor Leste di Timor Barat 1999–2000) yang diikuti berbagai dukungan-dukungan fasilitas bantuan luar negeri tidak serta merta membuat pemerintah daerah mampu bertindak proaktif yang *prolife*. Dalam pandangan beberapa moderator FAN, secara formal pemerintah daerah masih gagap dalam tanggap bencana (Li 2020b).

COVID-19 seolah membuka tabir tentang kualitas administratur di daerah yang minim kemandirian berpikir dan bertindak dalam kondisi genting (Li, DE. 2020).

Berita baiknya adalah masyarakat sipil—setidaknya di era COVID-19—terlihat lebih mampu mengorganisasi sekaligus mendorong elemen-elemen negara untuk secara nyata membuat terobosan dalam inovasi. Dalam kurun waktu Maret–Juni 2020, para moderator FAN membentuk tim media yang kemudian bertansformasi menjadi semacam forum koordinasi lintas lembaga dan lintas kabupaten dalam bentuk zoominar-zoominar rutin dengan agenda-agenda praktis seperti koordinasi lintas kabupaten baik di pulau-pulau besar di NTT, seperti Pulau Flores, Pulau Sumba dan Pulau Timor. Proses *exchange of information* kemudian terjadi di mana kabupaten-kabupaten kepulauan seperti Rote-Ndao, Sikka, dan sebagainya dalam membagikan pengalaman-pengalaman dalam menciptakan proses-proses dan protokol-protokol kesehatan, pemantauan maupun pengelolaan batas.

*Praxis* OMS seperti yang dilakukan oleh FAN adalah sebuah bentuk resistensi yang dikonversi menjadi proses-proses *steering* pada kelembagaan formal untuk akuntabilitas sekaligus memikul tanggung jawab sebagaimana dituntut oleh konstitusi dan legislasi penanganan bencana. Sebuah proses *fixing the state* yang dari pinggiran.



**Gambar 15.1.** Tren Tes dan Kasus Baru COVID-19 di Indonesia Maret–Agustus 2020

Sumber: Penulis, diolah dari database COVID-19 Kemenkes RI yang di-update setiap hari

**Tabel 15.1** Tren Kasus Baru dan Total Tes COVID-19 Feb–Juli 2020

Periode	Kasus baru	Total tes	Kasus baru (%)	Total tes (%)
Feb-20	-	333		
Mar-20	1.528	6.663		
Apr-20	8.590	65.688		
Mai-20	16.355	151.273	90%	130%
Jun-20	29.912	253.694	83%	68%
Jul-20	51.991	389.221	74%	53%
Total per 31 Juli	108.376	866.539		

## Penutup

Kebijakan *new normal* dan/atau ‘adaptasi kebiasaan baru’ membutuhkan legitimasi multi-pihak. Legitimasi tidak hanya soal *output* sebuah kebijakan tetapi juga tentang input dan proses. Konsep trilogi tentang legitimasi (*input*, *process*, dan *output legitimacy*) (Lassa, J. A., 2018) memberikan perspektif tiga kriteria penerimaan kebijakan NN/ABK: Pertama, *input legitimacy*, mempertanyakan soal pengetahuan teknis yang digunakan untuk membenarkan keputusan *new normal* yang direvisi atau haluskan dengan ‘adaptasi kebiasaan baru’. Secara logis, diharapkan pendekatan NN/ABK yang bervisi menyelamatkan ekonomi sekaligus nyawa dipertanyakan oleh para ahli kesehatan masyarakat. Konsep ini sejak awal bertabrakan dengan prinsip urutan dalam penyelesaian pandemi: bahwa ekonomi mengikuti kesehatan. Kedua, *process legitimacy* adalah soal kualitas proses dan bagaimana sebuah kebijakan diproses dengan atau tidak melibatkan pihak terkait.

Ketiga, *output legitimacy* terkait kualitas dari pada hasil kebijakan NN/ABK. Secara umum, efektifitas dan legitimasi mantra kebijakan norma baru atau norma adaptasi kebiasaan baru yang dicetuskan pertengahan Juni 2020 ini bisa dilihat dari data dampak dan perkembangan harian kasus baru COVID-19 yang melonjak dari rata 977 kasus per hari di bulan Juni 2020 ke 1.677 per hari di bulan Juli 2020 dan 1.891 per hari di awal bulan Agustus 2020. Terjadi lonjakan kasus dari 29.912 kasus positif di bulan Juni 2020 ke 51.991 di bulan Juli 2020. (Lihat Tabel 15.1., menjelaskan perkembangan total tes maupun penambahan kasus baru). Hal ini kemudian menunjukkan bahwa mantra baru ini layak dipertanyakan efektivitas dan legitimasinya.

Data formal dari COVID19.go.id memberikan indikasi adanya krisis legitimasi pemerintah dalam meyakinkan masyarakat sipil terkait efektifitas norma “adaptasi kebiasaan baru”. Namun masyarakat sipil yang juga mengembangkan pemantauan data COVID-19, sebagai misal LaporCovid19 (laporcovid19.org) secara konsisten mempertanyakan kesahihan data pemerintah yang terkesan kurang transparan dan kemungkinan “pengaturan skor” kematian maupun kasus COVID-19 (Arief, A. 2020).

Secara umum, memang terjadi semacam keanehan dalam pergerakan data formal (Lihat Gambar 15.1.) karena terkesan kenaikannya ‘sangat terkontrol’ akibat jumlah tes harian yang tidak signifikan dibandingkan dengan negara-negara tetangga seperti di Australia ataupun Singapura hingga Malaysia dan Filipina. Manakala sebagian besar negara di dunia telah memasuki gelombang kedua, Indonesia masih belum mampu menang lawan COVID-19 di gelombang pertama. Gambar 1 juga menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 5 bulan sejak kasus pertama, belum diketahui kapan puncak kurva pandemi COVID-19 memuncak di Indonesia.

Ikatan Dokter Indonesia sebagai representasi masyarakat sipil di Indonesia di sektor kesehatan secara rutin melaporkan tingginya rasio kematian dokter dan tenaga medis di Indonesia yang dianggap salah satu yang tertinggi di dunia. Kurangnya alat pelindung diri menjadi salah satu persoalan yang merupakan masalah struktural yang terus terjadi sejak awal Maret hingga era *new normal* dan norma ‘adaptasi kebiasaan baru’ (AKB) (Anisa, DF. 2020).

Secara umum, *informed citizen* dan pihak-pihak OMS yang mewakili kalangan profesional dan intelektual (IDI maupun Forum Academia NTT) memiliki catatan yang kritis atas strategi pemerintah dalam menangani COVID-19. Pihak presiden sendiri kemudian secara terbuka membuka masalah pengelolaan keuangan kementerian yang berada di bawah standar, sebagai misal Kementerian Kesehatan yang baru mengeluarkan kurang dari 2 persen dana dari total anggaran tahun 2020.

Yang menarik adalah kepuasan terhadap pemerintah pusat oleh masyarakat secara umum tidak terlalu terpengaruh. Survei Indikator Politik Indonesia menunjukkan bahwa kepuasan terhadap kerja Jokowi sekitar 66,5 persen di awal Juni 2020 (Yahya, AN., 2020). Di awal Agustus 2020, Akurat Poll melaporkan bahwa tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja Presiden masih tergolong baik, yakni 67,2 persen,” walau “65,2 persen

responden menilai kinerja pemerintah buruk dalam mengurangi jumlah pengangguran” (Sari, HP., 2020).

Pemerintah pusat dengan pendekatan semiotika dan ambigu tidak serta-merta memberikan hasil negatif dari sisi persepsi publik terkait pengelolaan pandemi. Sebaliknya ada tingkat keyakinan dan kepercayaan publik yang stabil. Hal ini dapat disebabkan oleh model delegasi pengelolaan krisis yang berbasis satuan tugas. Model tata kelola krisis seperti ini kemudian menjadi semacam cara pemimpin (baca: presiden) memindahkan beban dan tekanan kepada Gugus Tugas atau Satuan Tugas. Publik yang awam kemudian tidak mampu melihat sisi gelap dan/atau sisi lemah dari kepemimpinan puncak dan rezim.

Walau tidak dapat sepenuhnya dikatakan baik dan konstruktif untuk jangka panjang—bahkan lebih terkesan manipulatif, setidaknya dalam perspektif teoritik Goffman (1959) rezim sukses dalam membangun dramaturgi rezim yakni upaya *impression management* (baca: pengelolaan topeng-topeng) rezim yang berkuasa). Bagaimanapun siklus lingkaran setan dari penciptaan lokus respons yang bersifat semiotik dan simbolik oleh pemerintah perlu diminimalisasi bila tidak bisa dieliminasi secara total karena selalu ada dimensi politis dalam tiap penanganan krisis. Harga di balik semua ini adalah kesengsaraan dan kematian warga negara yang harusnya bisa dicegah.

Sulit secara metodologis untuk melihat peran OMS secara *aggregate* di tingkat nasional dalam konteks COVID-19. Namun secara anekdot dapat dikatakan bahwa respons di tingkat praxis oleh OMS dapat dilihat secara ganda, yakni respons atas kebutuhan penyintas bencana dan COVID-19 yang dilandasi prinsip kemanusiaan, sekaligus merupakan upaya mengisi kekosongan yang tidak diisi oleh kelembagaan formal. Sedangkan *counter-semiotic* dari OMS tidak terlihat dilakukan secara kolektif dan sistematis.

## Daftar Pustaka

- Arief, A. 2020. "Krisis Data dalam Penanganan Pagebluk". <https://bebas.kompas.id/baca/bebas-akses/2020/08/05/krisis-data-dalam-penanganan-pagebluk/> [Akses terakhir 10 Agustus 2020]
- Anisa, DF. 2020. "Covid-19 Kills Indonesian Doctors at a Far Higher Rate Than in the US". <https://jakartaglobe.id/news/covid19-kills-indonesian-doctors-at-a-far-higher-rate-than-in-the-us> [Akses terakhir 3 Agustus 2020]
- Berita Satu 2014 "Indeks Demokrasi Provinsi NTT Tertinggi se-Indonesia". <https://www.beritasatu.com/nasional/196890-indeks-demokrasi-provinsi-ntt-tertinggi-seindonesia> [Akses terakhir Tanggal 10 Agustus 2020].
- BNPB 2008. Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Peraturan Kepala BNPB 3/2008, 11 November 2008.
- Cabinet Office 2013. Responding to emergencies: the UK Central Government Response Concept of Operations. <https://www.gov.uk/guidance/emergency-response-and-recovery>. Last accessed: 3 July 2020 Lihat Chapter 6. Responding to an emergency: arrangements in England.
- Campbell-Nelson, K. 2003. "Learning Resistance in West Timor". *PhD Thesis*, University of Massachusetts Amherst.
- Danusiri, A 2020. "Hantu, Virus, dan Semiotika Ketakutan". <https://news.detik.com/kolom/d-5006641/hantu-virus-dan-semiotika-ketakutan> [Akses terakhir 8 July 2020]
- Djalante, R. et. al. 2020. "Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020". *Progress in Disaster Science*. <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100091>.
- Eburn, M & Dovers, S 2014. "Legal Aspects of Risk Management in Australia". *Journal of Integrated Disaster Risk Management (IDRiM)*, vol. 4, no. 1, pp. 61-72.
- FEMA 2017. "National Incident Management System. Federal Emergency Management Agency". [fema.gov/media-library-data/1508151197225-ced8c60378c3936adb92c1a3ee6f6564/FINAL\\_NIMS\\_2017.pdf](https://fema.gov/media-library-data/1508151197225-ced8c60378c3936adb92c1a3ee6f6564/FINAL_NIMS_2017.pdf)
- Kompas 2019. "Viktor Laiskodat: Dengar Baik-baik, Saya Ini Penjahat yang Meraih Gelar Profesor" <https://kupang.kompas.com/read/2019/10/24/16583271/viktor-laiskodat-dengar-baik-baik->

- saya-ini-penjajahat-yang-meraih-gelar?page=all. [Akses terakhir Tanggal 10 Juni 2020].
- Lassa, J. and Booth, M. 2020. "Are populist leaders a liability during COVID-19?" *The Conversation*
- Lassa, *et al.* 2018. "Twenty years of community-based disaster risk reduction experience from a dryland village in Indonesia". *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies* 10(1), a502. <https://doi.org/10.4102/jamba.v10i1.502>
- Lassa, J. 2016. "Is There Such a Thing as a 'Natural' Disaster?" *RSIS Commentaries* CO16279 10 November 2016
- Lassa, J. 2008. "Measuring the sustainability of tsunami early warning systems: an interdisciplinary research agenda", *Georisk: Assessment and Management of Risk for Engineered Systems and Geohazards*, 2:4, 185 — 192
- Li, DE. 2020a. "Seandainya para bupati dan walikota di NTT mau berpikir?". *Timor Express* 22 July 2020. <https://timexkupang.com/2020/07/22/seandainya-para-bupati-wali-kota-di-ntt-mau-berpikir/> [Akses terakhir 8 July 2020]
- Li, DE. 2020b. "Isu-Isu Kelembagaan di Masa Pandemi: Pengalaman Forum Academia NTT". Seminar Kelembagaan, Universitas Satya Wacana, 14 Agustus 2020.
- Quiggin, J. 2007. "The Risk Society: Social Democracy in an Uncertain World". *Centre for Policy Development Occasional Paper* number 2. Sydney; Centre for Policy Development. <https://apo.org.au/node/2675> (Last accessed: 03 July 2020)
- Magar, MT. 2019. "Housing Recovery and Reconstruction Platform". Asia Pacific Regional Workshop 2019 21 August 2019, Lombok.
- Mietzner, M. 2020. "Populist Anti- Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How Indonesia's Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response". *Journal of Current Southeast Asian Affairs* DOI: 10.1177/1868103420935561
- Said, AA. 2019. "Jakarta Raih Indeks Demokrasi Tertinggi di Indonesia: Selain Jakarta, empat provinsi lain yang meraih Indeks Demokrasi Indonesia di atas 80 adalah Bali, Nusa Tenggara Timur (NTT), Kalimantan Utara, dan DIY". <https://katadata.co.id/hariwidowati/berita/5e9a50d6bdde7/jakarta-raih-indeks-demokrasi-tertinggi-di-indonesia>. [Akses terakhir Tanggal 10 Agustus 2020].

- Sari, HP. 2020. “Survei Akurat Poll: 67,2 Persen Responden Puas dengan Kinerja Presiden Jokowi”. <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/04/18112261/survei-akurat-poll-672-persen-responden-puas-dengan-kinerja-presiden-jokowi?page=all>.
- Yahya, AN. 2020. “Survei: Kepuasan Publik Terhadap Kinerja Jokowi Cenderung Menurun”, <https://nasional.kompas.com/read/2020/06/07/20171611/survei-kepuasan-publik-terhadap-kinerja-jokowi-cenderung-menurun>.
- Tan, P. 2020. “Terorisme Negara di Besipae”. <https://nttprogresif.com/2020/08/10/terorisme-negara-di-besipae/> [Akses terakhir Tanggal 10 Agustus 2020].
- Widaningrum, A., & Mas’udi, W., 2020. “Dinamika Respons Pemerintah Nasional: Krisis Kebijakan Penanganan COVID-19”, dalam Mas’udi, W & Winanti P. S. (eds) *Tata Kelola Penanganan COVID-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Gadjah Mada Press, hal. 46 – 63.
- WHO. 2010. *Monitoring the Building Blocks of Health Systems: A Handbook of Indicators and Their Measurement Strategies*. World Health Organisation



## **Bab 16**

# **Ketika Sarang Lebah Harus Sepi: Jeda Kerumunan Keagamaan tanpa Energi Perubahan?**

*Abdul Gaffar Karim*

Tanggal 22 Juli, sejumlah ulama di Nahdlatul Ulama (NU) mengadakan sebuah webinar tentang waktu penyelenggaraan ibadah haji. Acara ini didorong oleh kesulitan penyelenggaraan ibadah haji di masa pandemi. Berpijak pada gagasan yang pernah diajukan oleh KH Masdar Farid Mas'udi bahwa ibadah haji bisa dilakukan di luar bulan *Dzulhijjah*, acara ini diberi judul “*Kyai Masdar Menawar: Waktu Haji Perlu Ditinjau Kembali?*” Suasanaanya sangat mirip dengan forum *bahtsul masail* (dialog ahli membahas beragam masalah) yang lazim diadakan di NU. Dalam acara yang dipandu oleh KH Yahya Cholil Staquf menggunakan *Zoom* dan disiarkan secara langsung di beberapa kanal *YouTube* termasuk *GusMus Channel* itu, hadir KH Masdar Farid Mas'udi, KH Afifuddin Muhajir, Prof. Nadirsyah Hosen, Dr. Abdul Moqsith Ghozali, Nyai Badriyah Fayumi, Dr. Abdul Ghofur Maimoen dan sejumlah ulama lain. Kebanyakan ulama di acara itu memandang bahwa gagasan Kiai Masdar tentang penyelenggaraan haji di bulan-bulan lain sangat sulit untuk diterapkan, meski secara teoretik punya premis-premis pendukung.

Di hari yang sama, *Universiteit Leiden* mengadakan *Leiden Lecture Series* secara daring bertemakan *Pilgrimage in the Time of Pandemic*, dengan menghadirkan dua pembicara dari Indonesia yang alumni universitas tersebut, yakni Prof. Oman Fathurrahman (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta) dan Dr. Yanwar Pribadi (UIN Sultan Maulana Hasanuddin, Banten). Para pembicara mengungkapkan bahwa dalam sejarah, ada beberapa kejadian pandemi yang mengganggu pelaksanaan ibadah haji. Tak jarang, kerumunan jamaah haji di tanah suci menjadi titik penyebaran wabah, sehingga ibadah haji pernah dianggap berbahaya, dan mengundang

perhatian publik internasional di luar dunia Islam. Ini turut menjadi faktor pertimbangan bagi sejumlah negara dan penguasa kolonial untuk membatasi bahkan melarang ibadah haji, apalagi paham pan-Islamisme juga menyebar lewat kontak internasional saat haji. Tapi ini tentu sangat dilematis. Pemerintah tak pernah berani melarang ibadah haji, meski kerumunan di sana bisa menyebarkan virus penyakit dan nasionalisme-radikal.

Dua acara di atas adalah contoh reaksi elite intelektual terhadap pembatasan kerumunan keagamaan karena pandemi COVID-19. Mereka merespons dengan mengolah gagasan, menggali pikiran-pikiran terdahulu yang pernah ada dan merefleksikannya ke dalam persoalan masa kini. Tapi di tingkat massa, keadaan dan reaksinya bisa sangat berbeda. Bab ini akan melihat bagaimana reaksi publik dan lembaga agama terhadap pembatasan sosial yang menyebabkan mereka tidak bisa terlibat dalam kerumunan keagamaan sebagaimana sebelum-sebelumnya. Di sini akan digunakan *big data* sebagai basis untuk melakukan diagnosis terhadap kondisi sekarang, lalu mencoba melakukan prognosis terhadap kemungkinan ke depan dan memperkirakan apakah reaksi yang muncul di kalangan publik ini bersifat permanen atau hanya bekerja di permukaan. Argumen pokok dalam bab ini bisa berlaku untuk semua agama, namun saya menggunakan ilustrasi dan data tentang ummat Islam, karena dua alasan: *Pertama*, Islam adalah agama yang saya anut. Akan lebih “aman” jika saya membahas agama sendiri dalam tema yang bisa sensitif bagi sebagian kalangan ini. *Kedua*, Islam adalah agama mayoritas di Indonesia. Relasi kuasa di kalangan Muslim Indonesia jauh lebih dinamis daripada di kelompok keagamaan lain.

## Interupsi Terhadap Kerumunan

Sejak pertengahan Maret 2020, banyak masjid di Indonesia yang membatasi kehadiran dalam salat Jumat. Bahkan ada pula masjid yang meniadakan salat Jumat sama sekali. Bagi banyak orang, tanggal 13 Maret 2020 adalah salat Jumat terakhir sebelum mulai menghindari jamaah di masjid, terutama di masa pembatasan sosial besar-besaran (PSBB) yang ditetapkan oleh Presiden RI Joko Widodo tanggal 31 Maret. Di Yogyakarta, masjid-masjid di kampus Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), dan Universitas Islam Indonesia (UII) mengumumkan peniadaan salat Jumat sejak tanggal 20 Maret. Dalam keterangannya di media massa, ketua takmir Masjid Kampus (Maskam) UGM, Mashuri Maschab, mengatakan bahwa dengan berpegang pada fatwa

Majelis Ulama Indonesia (MUI) No. 14/2020 tentang Penyelenggaraan Ibadah dalam Situasi Terjadi Wabah COVID-19, “Masjid Kampus UGM memutuskan tidak menyelenggarakan salat jumat selama dua pekan ke depan 20-27 Maret 2020, dan mengajak jamaah melaksanakan salat jumat di masjid sekitar kediaman masing-masing.”

Hingga sekitar duabelas pekan berikutnya, kebanyakan masjid meniadakan salat Jumat, dan baru melaksanakannya kembali pada akhir Juni 2020. Di Jakarta, Masjid Istiqlal bahkan melakukan renovasi intensif, sehingga tetap tak mengadakan salat Jumat untuk umum meski era PSBB di DKI telah dinyatakan berakhir oleh Gubernur Anies Baswedan. Yang paling dramatis adalah peniadaan salat Jumat di Masjidil Haram (Mekah) dan Masjid Nabawi (Madinah). Sejak bulan Maret 2020, di media sosial (medsos) beredar foto-foto pelataran Ka’bah yang kosong karena akses masuk yang sangat dibatasi. Foto-foto itu menjadi pembicaraan menarik di banyak kalangan, sama menariknya dengan foto-foto tawaf mengelilingi Ka’bah yang beredar di akhir Juli. Tawaf tampak sangat sepi, tak seperti biasanya yang padat dan riuh.



**Gambar 16.1.** Foto tenda di Arafah yang beredar di media sosial

Ibadah haji dan umroh sangat terdampak. Perjalanan umroh sama sekali dilarang. Haji diatur dengan sangat hati-hati. Jika biasanya jamaah

haji bisa mencapai sekitar 2,5 juta orang, tahun 2020 dibatasi menjadi 10.000 orang, itupun dua per tiganya untuk warga yang bermukim di Arab Saudi (termasuk 13 orang WNI).<sup>35</sup> Pada paruh kedua Juli 2020, di media sosial beredar gambar interior sebuah tenda di Arafah, Saudi Arabia. Tenda itu disiapkan untuk wukuf, puncak ibadah haji yang akan dilaksanakan pada tanggal 30 Juli. Biasanya tenda-tenda di Arafah cenderung kosong tanpa perabotan, sebab jamaah haji duduk atau tidur begitu saja di atas karpet, cenderung berdempetan. Bagi jamaah haji plus yang memang fasilitasnya lebih mewah, biasanya ada *sofabed*, tapi berdempetan. Berbeda dari kelaziman, gambar yang beredar itu menunjukkan tenda di Arafah memiliki *sofabed* yang berjarak cukup jauh satu sama lain, dengan tempat sampah individual di sisinya. Tenda-tenda di Arafah dirancang untuk mematuhi aturan penjarakan fisik karena pandemi COVID-19. Pemerintah Arab Saudi tampak mengambil langkah cukup serius untuk meminimalisasi potensi penyebaran virus COVID-19 itu selama masa ibadah haji 2020.

Yang tentu saja paling dirasakan oleh banyak kalangan adalah suasana bulan puasa dan lebaran tahun 2020 (terutama Idul Fitri 24 Mei, tapi masih juga terasa efeknya saat Idul Adha 31 Juli) yang betul-betul berbeda dibandingkan biasanya. Seperti salat Jum'at yang sangat dibatasi, demikian pula salat tarawih selama bulan Ramadhan. Kebanyakan masjid meniadakan salat tarawih. Kalaupun ada yang menyelenggarakan, biasanya takmir menerapkan batas maksimal kesertaan. Berita tentang jamaah salat tarawih yang masih membludak dengan lekas mengundang perbincangan kontroversial di media sosial. Di akhir Ramadhan, kemeriahan mudik lebaran menyambut Idul Fitri tak lagi tampak. Kebanyakan orang terpaksa membatalkan mudik. Bahkan salat Idul Fitri pun tak banyak diselenggarakan.

Kerumunan-kerumunan di salat Jumat, bulan puasa dan mudik lebaran benar-benar menyusut karena pandemi COVID-19. Senada dengan itu, hari raya agama-agama lain termasuk perayaan Paskah 2020 juga sepi. Gereja-gereja Katholik menyelenggarakan misa *online* untuk mengurangi kerumunan jemaat. Pertanyaannya kini: apa sajakah yang sebenarnya menjadi perhatian utama para pemeluk agama dalam masa jeda kerumunan ini? Apakah hal itu menyentuh hal-hal mendasar, ataukah cuma bekerja di permukaan? Adakah gejala perubahan pola-pola relasi keagamaan di masa depan, termasuk dalam era transisi yang disebut sebagai *new normal*?

---

35 URL: [https://ruangobrol.id/2020/07/29/fenomena/akibat-COVID-19-jamaah-haji-indonesia-tahun-2020-hanya-13-orang/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=akibat-COVID-19-jamaah-haji-indonesia-tahun-2020-hanya-13-orang](https://ruangobrol.id/2020/07/29/fenomena/akibat-COVID-19-jamaah-haji-indonesia-tahun-2020-hanya-13-orang/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=akibat-COVID-19-jamaah-haji-indonesia-tahun-2020-hanya-13-orang)

## Agama, Kerumunan dan Restriksi Negara

Agama adalah kerumunan. Meski sebenarnya agama adalah pengalaman batin yang bersifat individual, namun kenyataannya agama tak pernah benar-benar berhenti hanya di individu atau kelompok kecil. Survival agama memerlukan kerumunan besar. Relasi kuasa manusia cenderung mendesak agama-agama kecil (apalagi individual) ke pinggir. Ekspresi keagamaan individual yang berbeda dari kelompok besar akan dianggap menyimpang atau bahkan kafir. Aktivitas keagamaan dalam kelompok kecil akan mengundang tuduhan sesat.

Di semua agama ada tradisi kerumunan. Jonathan Haidt (2012) menggambarkan kehidupan beragama itu mirip dengan sarang lebah. Seperti dalam koloni lebah, setiap orang baru bermakna jika dia memainkan peran sesuai dengan posisi yang telah ditentukan dalam komunitas atau kerumunan keagamaan di mana dia menjadi bagiannya. Sayangnya, tak semua agama bisa membangun alasan yang kuat untuk membawa banyak orang berkerumun. Kontestasi antaragama sebenarnya adalah kontestasi dalam membangun alasan berkerumun. Agama yang bisa bertahan adalah yang sanggup membangun alasan untuk berkerumun. Prasyarat kerumunan besar dalam survival agama itulah yang menyeleksi mana agama yang sanggup bertahan dan menyebar, mana agama yang akan punah, cepat atau lambat. Agama-agama Ibrahimiyah (Yahudi, Kristen dan Islam) maupun agama oriental yang besar (seperti Hindu, Buddha dan Konfusianisme) bisa menjadi seperti sekarang karena mereka mampu mengerahkan orang untuk berkerumun. Agama-agama itu mampu memberi alasan berkumpul bagi para pemeluk-pemeluknya.

Seringkali, alasan berkumpul itu adalah fiksi—meminjam ulasan Harari dalam bukunya yang kontroversial, *Sapiens: A Brief History of Humankind* (2014). Yang dimaksud “fiksi” di sini adalah sesuatu yang tidak nyata saat ini. Alasan manusia berkumpul atas nama agama biasanya bukan sesuatu yang konkret (semisal ada pembagian sembako atau makan siang gratis). Manusia berkumpul secara keagamaan biasanya karena hal abstrak. Dalam Islam, alasan abstrak itu dileburkan dalam konsep *pahala*. Kaum Muslimin berkumpul di masjid untuk salat berjamaah dan salat Jumat terutama karena ada janji pahala yang berlipat. Di skala global, orang-orang Islam mengeluarkan dana besar untuk bisa berkerumun di Masjidil Haram dan Masjid Nabawi. Pahala salat berjamaah di Masjidil Haram adalah yang tertinggi: 100.000 kali lipat dibandingkan salat berjamaah di masjid

biasa. Perang dan bencana alam pun tak sanggup menghentikan aktivitas kaum beragama dalam mengejar pahala kerumunan itu. Yang sanggup melakukannya adalah COVID-19.

Akan tetapi fiksi atau tidak, agama dan kerumunannya memiliki aspek rekreasional yang sangat penting bagi manusia. Barangkali inilah penyebab utama mengapa manusia rela mengeluarkan tenaga dan biaya besar (juga waktu) untuk menjadi bagian dari *religious crowd* (kerumunan keagamaan). Meski tak cukup banyak dibahas, namun sejak karya Siedenburg (1920) hingga Choe, Dong & Chick (2013) sebenarnya para ilmuwan sosial sudah mengingatkan adanya fungsi rekreasional dalam keberagamaan. Dalam karya yang disebut terakhir ini, para penulis menekankan bahwa aktivitas keagamaan bisa berfungsi untuk “*reducing tension, alleviating anxiety, and creating the hope that the performance will resolve them.*” Manfaat ini adalah aspek yang paling dinikmati oleh pemeluk agama dalam setiap ritual, terlebih lagi yang dilakukan secara kolektif. Dalam ritual kolektif, mereka bisa merasakan penemuan solusi bersama atas beban-beban individual yang dihadapi. Karena itu tak mengherankan jika aspek rekreasional dalam *religious crowd* ini kerap memberi energi perlawanan politik. Selama masa pandemi COVID-19, misalnya, banyak kalangan menolak kebijakan PSBB dengan alasan bahwa “kita lebih takut pada Allah ketimbang pada virus” atau “Allah akan menolong jika kita berkumpul atas nama-Nya.” Manfaat-manfaat rekreasional yang dirasakan dalam kerumunan itu membuat orang punya keberanian, termasuk keberanian politik untuk melawan kebijakan penguasa.

Uraian di atas juga untuk menegaskan bahwa agama adalah instrumen pembentukan massa yang sangat efektif. Karena itulah, perkara kerumunan ini juga merupakan titik masalah antara agama dan negara. Sejarah manusia menunjukkan bahwa *religious crowd* adalah *currency* yang disepakati oleh lembaga agama dan kekuasaan negara. Lembaga agama menjadikan kerumunan sebagai ukuran prestasi mereka, sementara negara kerap menjadikan kerumunan keagamaan sebagai target restriksi. Sejumlah ilmuwan menegaskan bahwa ritual-ritual keagamaan, yang kerap berimplikasi pada kerumunan, adalah salah satu target dalam restriksi oleh negara atas kalangan beragama, baik minoritas maupun mayoritas (Fox 2008; 2018; 2020; Sarkissian 2015). “*Although most states do not have the means or ability to prevent individuals from praying in private,*” tulis Sarkissian, “*there are a number of ways states can restrict individual or*

group observance of religious services, festivals, or holidays in public or private (p.28, underline penulis).

Praktik di atas terutama tampak di negara-negara nondemokratik, termasuk di Indonesia ketika berada dalam tahap panjang otoritarianisme. Dalam era penuh pembatasan (terutama Orde Baru), komunitas dan institusi keagamaan kerap mengambil posisi berseberangan terhadap negara yang sibuk dengan restriksinya. Dalam masyarakat seperti ini, pengaturan oleh negara atas aktivitas publik keagamaan cenderung akan disikapi dengan resistensi, setidaknya keengganan untuk mengikuti.<sup>36</sup> Di titik inilah terjadi friksi antara lembaga agama dan pemerintahan negara. Meminjam cara berpikir Anna Tsing (2005), *friction* semacam ini adalah faktor penting yang bisa memberikan energi bagi berjalannya *cultural co-production* yang dinamis. Meski Tsing berbicara dalam konteks friksi antara ragam kultural, namun argumennya menarik untuk dipinjam menjelaskan dinamika terbentuknya karakter relasi-kuasa baru antara negara dan masyarakat. Ketika terjadi perbedaan cara pandang yang kuat antara negara dan institusi agama tentang aspek-aspek tertentu seperti kerumunan keagamaan, di situlah terbentuk friksi yang memberikan dorongan perubahan. Semakin besar friksi itu, semakin kuat peluang terjadinya dinamika dan perubahan.

## Data yang Digunakan

Kajian tentang pandemi influenza 1918 di Asia Tenggara (termasuk Hindia-Belanda) yang dibuat oleh sebuah tim di Universitas Indonesia (Wibowo *et al.*, 2009) maupun oleh Kristy Walker (2014) tak menyebutkan secara khusus tentang problema yang ditimbulkan oleh pandemi terhadap kehidupan keagamaan. Walker menyebut tentang masjid, namun konteksnya adalah pelaksanaan ibadah khusus selama sepekan untuk meminta agar pandemi cepat usai (Walker 2014, 65–66). Dalam buku berjudul *Histories of Health in Southeast Asia: Perspectives on the Long Twentieth Century* yang diedit oleh Harper dan Amrith (yang juga memuat bab karya Walker tersebut), ada tulisan Eric Tagliacozzo (2014) yang cukup ekstensif tentang aktivitas keagamaan. Namun tulisan itu membahas tentang karantina kapal haji di masa wabah kolera, bukan aktivitas keagamaannya.

---

36 Dalam bentuk paling ekstrem, seperti yang digambarkan oleh Ray Wang (2019) dalam karyanya tentang opresi agama di bawah komunisme Cina, resistensi itu bisa berimplikasi friksi di dalam (antara kelompok yang didukung oleh negara dengan kelompok yang ditekan oleh negara) pada satu sisi, dan penguatan jejaring aktivisme internasional di sisi yang lain.

Agaknya memang tidak ada pandemi yang menimbulkan jeda serius terhadap *religious crowd* seperti yang terjadi pada tahun 2020 ini. Kalaupun kejadian itu sebenarnya ada, boleh jadi catatan tentang hal itu tidak tersedia, sehingga para ilmuwan tak menuliskan karya ilmiah tentang hal itu.

Di masa sekarang, kita diuntungkan oleh catatan peristiwa yang sangat detail karena teknologi internet. Bab ini memanfaatkan peluang itu, dengan melacak data awal yang tersedia dalam kaitannya dengan restriksi atas *religious crowd* selama masa pandemi COVID-19. Pelacakan dilakukan terhadap data di media massa dan di media sosial (yakni Twitter) dalam kurun waktu 1 Maret hingga 30 Juni 2020 (selama empat bulan penuh). Kata-kata kunci yang digunakan untuk pelacakan *big data* itu termasuk: Ramadhan, Idul Fitri, salat Jumat, salat tarawih, mudik lebaran, pembatasan sosial, pemerintah daerah, pemerintah pusat, masjid, dan rumah ibadah.<sup>37</sup> Pencarian kata-kata kunci selama empat bulan tersebut memunculkan 35.870 artikel di media massa online, dan 1.789.444 cuitan di Twitter.<sup>38</sup> Penggunaan *big data* ini membawa nuansa berbeda dibandingkan analisis berbasis data sekunder seperti yang misalnya dilakukan oleh Marcus Mietzner dalam artikel tentang pengaruh *democratic decline* terhadap respons pemerintah RI pada COVID-19 (Mietzner, 2020). Dalam artikel tersebut, Mietzner menegaskan argumen khas tentang peningkatan *religious conservatism* dan pengaruhnya terhadap sikap sejumlah lembaga keagamaan mengenai pembatasan aktivitas keagamaan kolektif. Berbeda dengan intonasi dalam tulisan Mietzner itu, analisis *big data* dalam bab ini akan menyajikan sikap publik terhadap pembatasan *religious crowd*.

## Tuslah Online

Menariknya, baik media di massa online maupun di Twitter, lalu lintas kata-kata kunci tersebut mengalami peningkatan di awal bulan puasa dan di hari-hari seputar Idul Fitri. Ini mirip dengan peningkatan perputaran uang dan arus kendaraan yang terjadi juga di kedua titik waktu itu. Jika di masa normal ada periode tuslah,<sup>39</sup> yaitu peningkatan tarif kendaraan

---

37 Untuk data ini, saya mengucapkan terima kasih kepada Tim di *Laboratorium Big Data Analisis*, DPP FISIPOL UGM di bawah supervisi Prof. Cornelis Lay dan koordinasi Dr. Nanang Indra Kurniawan, yakni Miftah Farid, Vendi Ardianto, Warih Aji Pamungkas dan Wegik Prasetyo.

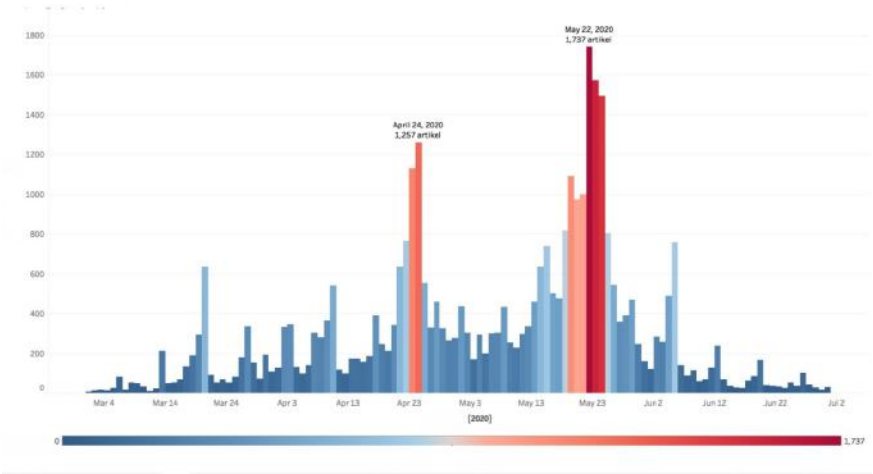
38 *Cuitan* adalah istilah dalam bahasa Indonesia untuk merujuk pada posting di Twitter; terjemahan dari bahasa Inggris *tweet*, yang merujuk kepada suara kicauan burung kecil.

39 *Tuslah* berasal dari bahasa Belanda *toeslag* yang berarti biaya atau ongkos tambahan.



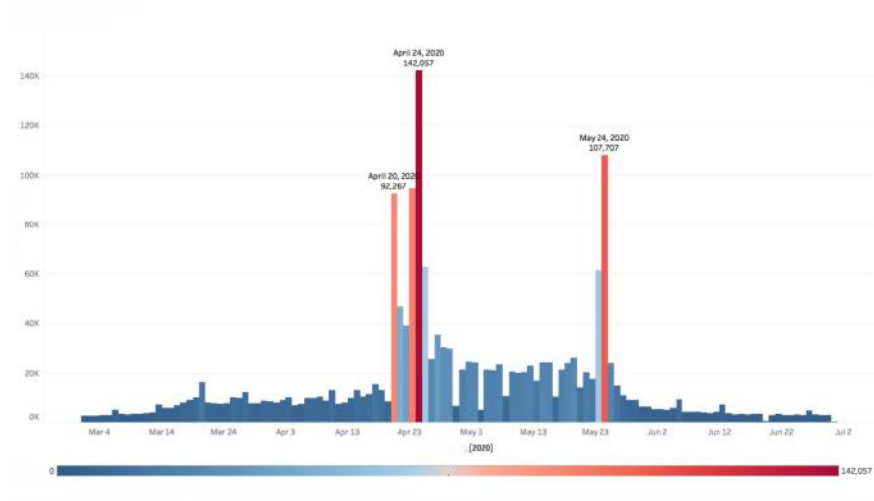
umum menjelang dan setelah lebaran, maka dalam masa pandemi ini terjadi *tuslah online*: peningkatan trafik pemberitaan dan perbincangan tentang pembatasan sosial menjelang dan setelah lebaran.

Di media massa online lonjakan trafik pemberitaan yang pertama terjadi tanggal 23–24 April, mencapai 1.257 artikel per hari. Ini adalah awal bulan puasa Ramadhan. Gelombang kedua terjadi antara tanggal 19–24 Mei, yang tertinggi mencapai 1.737 artikel per hari. Ini adalah masa hari raya Idul Fitri. Di Twitter, puncak cuitan juga terjadi di gelombang yang sama, yakni 20–24 April dan tanggal 24 Mei. Bedanya, jika di media massa *online* gelombang kedua lebih tinggi daripada gelombang pertama, di Twitter gelombang pertamalah yang mencatatkan kesibukan tertinggi. Tanggal 24 April terdapat 142.057 cuitan, dan tanggal 24 Mei 107.707 cuitan. Kata yang paling sering muncul dalam pemberitaan media adalah COVID-19, Jakarta, masyarakat, ibadah, masjid, salat, Jumat, lebaran dan mudik. Sementara itu, di Twitter yang banyak muncul adalah kata-kata Ramadhan, masjid, Idul Fitri, dan puasa.



**Gambar 16.2** Berita Media Massa Online

Karena pemberlakukannya adalah H-7 dan H+7 sekitar lebaran, kata *tuslah* itu sering diplesetkan sebagai singkatan dari “tujuh hari setelah.”



**Gambar 16.3.** Cuitan di *Twitter*

## Media massa *online*

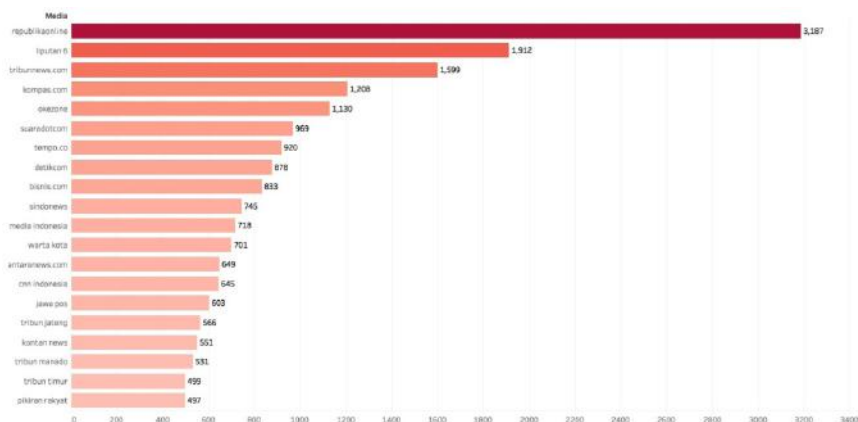


Twitter



**Gambar 16.4.** Word cloud di media massa online dan media sosial

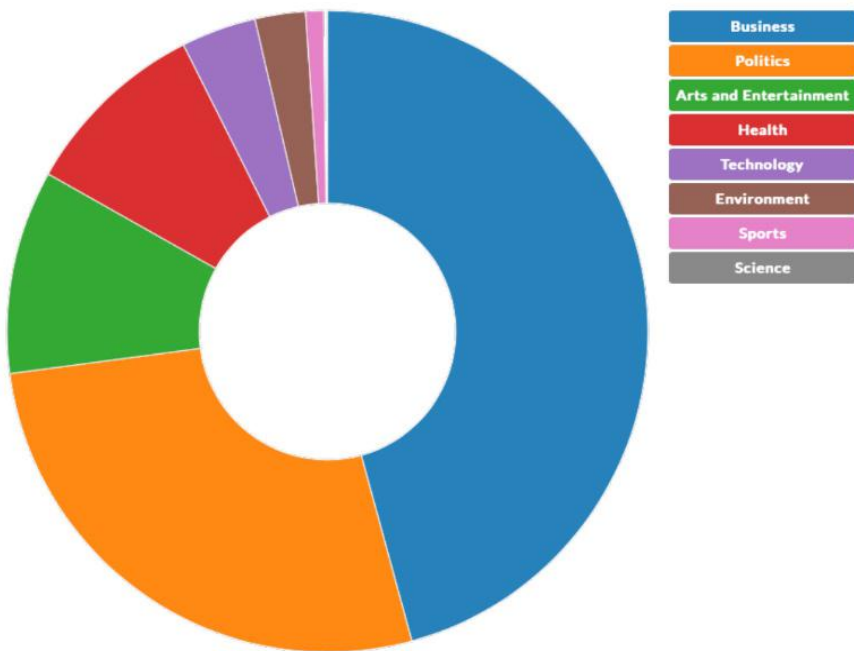
## Sebaran dan Cakupan Media Massa Online



**Gambar 16.5.** Portal Berita dengan Artikel Terbanyak

Media massa *online* yang paling sering muncul di mesin pelacakan dengan menggunakan kata-kata kunci di atas adalah Republika dengan lebih dari 3.000 berita. Kompas, yang biasanya dianggap berada di posisi ideologis berseberangan dari Republika, muncul dengan artikel tak sampai separuh dari itu. Portal berita populer seperti Detik.com pun berada di bawah itu. Ini tidak mengejutkan, sebab Republika memang lebih menunjukkan perhatian pada berita-berita terkait keagamaan (Islam) ketimbang media lain.

Mudah diduga juga konsep yang paling banyak disebut di pemberitaan media massa adalah virus corona, dengan 28.850 kemunculan. Menariknya, konsep berikutnya yang muncul setelah virus korona itu bukanlah kesehatan (yang justru berada di peringkat keenam dengan 11.255 kemunculan). Konsep yang muncul dengan lekas menemani “virus korona” itu adalah “Idul Fitri” (15.813 kemunculan), “salat” (15.460 kemunculan), “masjid” (14.488 kemunculan), dan “Ramadhan” (11.680 kemunculan). Kemunculan itu pun bukan berarti media massa mengaitkan virus corona itu dengan aktivitas ibadah. Media massa tampaknya lebih tertarik untuk mengulas pandemi ini dari aspek ekonomi serta respons kebijakan pemerintah terhadapnya. Hal ini terlihat dari cara media massa meletakkan artikel tentang pandemi dan pembatasan ibadah itu dalam kategori bisnis dan politik, lebih banyak daripada kategori-kategori lain.



**Gambar 16.6.** Kategori Berita

Analisis terhadap kaitan antarkonsep yang muncul di atas menunjukkan bahwa Idul Fitri selalu terhubung dengan mudik dan salat (ini tidak mengejutkan), tapi kali ini juga terhubung dengan pembahasan tentang Joko Widodo. Media massa dengan lekas mengaitkan pengelolaan aktivitas keagamaan dalam era pandemi ini dengan orientasi dan performa kebijakan Jokowi sebagai presiden. Cara performa itu ditakar, tentu beragam. Riset kuantitatif yang dilakukan oleh Kuipers, Mujani, dan Pepinsky (2020) di tengah masa pandemi menunjukkan tiadanya bukti yang konsisten bahwa seruan kesehatan dari pemerintah Indonesia mampu mencegah masyarakat Muslim untuk salat berjamaah ke masjid dan musalla. Boleh jadi, bagi sebagian orang seruan pemerintah itu justru adalah bagian dari ekspresi kuasa yang mendorong mereka untuk menunjukkan resistensi. Tentu saja, dua kali pemilihan presiden yang ditandai oleh kuatnya politik identitas melahirkan hubungan yang tak begitu akrab antara pemerintah Indonesia di bawah pimpinan Jokowi dengan sejumlah kelompok Islam.



**Gambar 16.7.** Sebagian Peta Konsep di Media Massa

Ini membawa kita pada aspek lain yang juga menarik dalam data yang muncul, yaitu tentang siapa dan lembaga apa saja yang paling banyak disebut dalam pemberitaan selama masa palacakan data ini. Tidak mengejutkan, nama yang paling sering muncul dalam pemberitaan adalah Joko Widodo, sebagai Presiden RI. Nama kedua adalah Gubernur DKI Anies Baswedan. Ini sangat bisa dimengerti. Kasus-kasus positif COVID-19 di Indonesia pertama kali ditemukan di area Jakarta. Kendati orang pertama yang terdeteksi positif adalah penduduk Kota Depok, Jawa Barat, namun interaksi di DKI-lah yang menyebabkan kejadian itu. Pun tak lama kemudian DKI segera menjadi zona merah, dan Anies Baswedan mengambil banyak perhatian publik dalam langkah penanganannya.

Di masa ini, terasa *elite contention* antara kedua politisi yang namanya paling sering muncul di media massa itu. Ada posisi berpikir yang di media massa tampak berbeda antara Joko Widodo dan Anies Baswedan. Joko Widodo lebih dikesankan condong kepada pertimbangan-pertimbangan ekonomi dalam menangani pandemi (yakni keberlanjutan aktivitas

produksi dan distribusi untuk menjaga laju perekonomian), sementara Anies Baswedan lebih tampak condong pada pertimbangan-pertimbangan kesehatan dalam merancang kebijakan. Belakangan kedua pihak berusaha menekankan bahwa aspek ekonomi dan kesehatan sama-sama memperoleh tempat dalam kebijakan yang mereka ambil.

Setelah Anies, nama lain yang muncul dalam pemberitaan adalah Gubernur Jawa Barat Ridwan Kamil, lalu disusul oleh Jusuf Kalla (sangat boleh jadi dalam kapasitasnya sebagai Ketua Dewan Masjid Indonesia, DMI). Gubernur lain yang muncul di peringkat atas adalah Ganjar Pranowo (Jawa Tengah) dan Khofifah Indar Parawansa (Jawa Timur)—meski keduanya muncul dalam frekuensi lebih rendah dibandingkan Ridwan Kamil apalagi Anies Baswedan. Media massa nasional yang berkantor di Jakarta tampaknya lebih mudah memberitakan gubernur DKI dan Jawa Barat yang tempatnya berdekatan, ketimbang provinsi lain meski di Pulau Jawa. Terkait dengan itu, nama tempat yang paling sering muncul dalam pemberitaan pun adalah Jakarta dengan 14.710 kemunculan, lalu Jawa Barat dan Jawa Timur jauh di bawahnya dengan kemunculan di angka 3.000-an.

Sesuai yang saya duga sejak awal, lembaga yang paling sering muncul dalam pemberitaan adalah MUI. Tapi yang agak mengherankan, dua organisasi keagamaan terbesar di Indonesia, yakni Muhammadiyah dan NU, justru muncul agak ke bawah, terkalahkan oleh kemunculan Kepolisian RI (Polri) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Secara kelembagaan, Muhammadiyah dan NU memang cenderung menunjukkan sikap yang nonspesifik terkait pandemi ini, dalam arti seruan-seruan yang dikeluarkan oleh kedua organisasi keagamaan itu memang cenderung standar dan ideal untuk mengatasi persoalan yang tengah berlangsung. Dalam sidang tanwir yang dilakukan secara *online* tanggal 19 Juli, PP Muhammadiyah mengatakan bahwa lembaga persyarikatan ini memiliki komitmen “untuk terus mengerahkan segala sumber dayanya untuk membantu penanganan pandemi COVID-19.”<sup>40</sup> Ini pernyataan biasa, yang nyaman didengar oleh publik. NU pun demikian. Pernyataan media yang dibuat oleh PBNU senada, yakni bahwa *jam’iyah* ini mengimbuai masyarakat khususnya warga NU “untuk terus mengutamakan kesehatan dan mengajak seluruh umat Islam ... menahan diri termasuk menahan diri untuk tidak mudik.”<sup>41</sup> Tak ada

---

40 URL: <https://republika.co.id/berita/qdqn3m6325000/muhammadiyah-berjihad-melawan-pandemi>

41 URL: <https://www.kompas.tv/article/98062/ini-pesan-dari-nu-dan-mui-terkait-idul-adha-di-tengah-pandemi>

ajakan perenungan yang signifikan, misalnya untuk melakukan tinjauan teologis yang serius terhadap kehidupan keberagaman pascapandemi. Muhammadiyah dan NU tak menggunakan gelombang ini untuk melakukan selancar teologis.

**Tabel 16.1.** Nama, Tempat dan Lembaga yang Paling Banyak Disebut

Peringkat	Provinsi	Lembaga	Tokoh
1	Jakarta (14.710)	MUI (6.612)	Joko Widodo (4.055)
2	Jawa Barat (3.473)	Polri (2.083)	Anies Baswedan (2.579)
3	Jawa Timur (2.641)	Pemerintah RI (2.078)	Ridwan Kamil (755)
4	Jawa Tengah (2.111)	TNI (2.052)	Jusuf Kalla (505)
5	DI Yogyakarta (1.281)	Muhammadiyah (1.759)	Luhut B. Pandjaitan (503)
6	<i>Provinsi-provinsi lain bahkan tak masuk dalam 20 besar lokasi yang muncul.</i>	NU (979)	Ganjar Pranowo (477)
7		BNI (733)	Ma’ruf Amin (470)
8		Univ. Indonesia (405)	Khofifah I. P. (415)
9		Pertamina (356)	Mahfud Md. (325)
10		Partai Dem. Pembaruan (340)	Muhadjir Effendy (266)

### Sebaran dan Cakupan Media Sosial

Kemunculan nama Joko Widodo yang sangat dominan dalam pemberitaan media massa *online* sangat mudah dipahami. Posisi sebagai Presiden RI memang membuat dia selalu berada dalam posisi teratas pemberitaan nasional. Menariknya, nama Ma’ruf Amin sebagai wakil presiden muncul di bawah nama mantan wakil presiden Jusuf Kalla dan Luhut Binsar Panjaitan, Menteri Koordinator Kemaritiman (yang memang sangat sering muncul di media massa). Nama Ma’ruf Amin juga berada di bawah nama dua gubernur, Anies Baswedan dan Ridwan Kamil. Kedua gubernur memang sangat aktif memunculkan dirinya melalui berbagai akun media sosial, seperti Instagram, Facebook, Twitter, bahkan YouTube, sehingga kerap mengundang perhatian wartawan. Dua gubernur lain yang namanya muncul dalam tabel di atas, yakni, Ganjar Pranowo dan Khofifah Indar Parawansa juga termasuk aktif muncul di media sosial.

Kiprah para politisi di media sosial itu adalah jembatan penting yang menghubungkan mereka dengan para *stakeholders* politik, termasuk dengan warga dan media massa. Seruan-seruan untuk berperilaku hati-hati selama masa pandemi sering dilakukan oleh para gubernur lewat akun media sosial masing-masing. Di setiap posting media sosial mereka bisa berinteraksi dengan khalayak—dengan intonasi beragam, baik positif maupun negatif. Komunikasi kebijakan pun sering mereka lakukan lewat media sosial, dengan derajat interaksi lebih tinggi daripada komunikasi kebijakan melalui media massa.

topic	mentions	freq
agama_covid	subtanyarl	5962
agama_covid	youtube	5835
agama_covid	jokowi	5297
agama_covid	riaricis	4246
agama_covid	smartfrenworld	4245
agama_covid	detikcom	4229
agama_covid	xiaomiindonesia	4154
agama_covid	jek__	3778
agama_covid	ptrmdhn_	3568
agama_covid	ahmadfalah23	3568
agama_covid	denistwitr	3568
agama_covid	shopeeid	2827
agama_covid	bts_twt	2691
agama_covid	asknonym	2351
agama_covid	cnnindonesia	2280
agama_covid	collegemenfess	2242
agama_covid	thewhitehatid	2242
agama_covid	aniesbaswedan	1940
agama_covid	abaheayman	1876
agama_covid	azizshare	1837

**Gambar 16.8.** Mention di Twitter

Ini bukan untuk menyimpulkan bahwa komunikasi kebijakan mereka telah terbukti efektif, namun kehadiran mereka di publik maya boleh jadi telah turut menjadi faktor yang merelaksasi hubungan antara negara



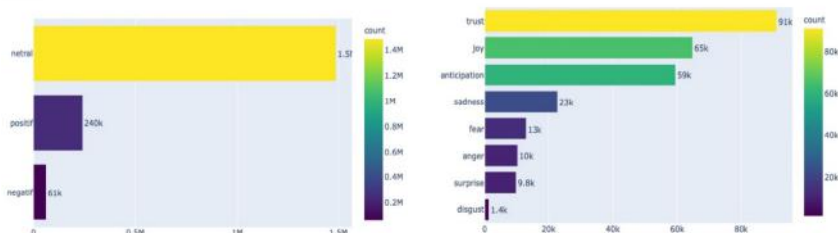
dan masyarakat di masa-masa sulit akibat pandemi. Era media sosial ini membuat para gubernur lebih tampak sebagai selebriti biasa ketimbang politisi yang sedang mengemban tugas pemenuhan kepentingan publik. Meski bisa diduga bahwa perilaku media sosial itu adalah bagian dari strategi pencitraan yang mereka bangun (terutama untuk investasi politik menjelang laga kepresidenan tahun 2024), namun pola interaksi itu tampaknya cukup efektif mengurangi jarak psikologis antara pemerintah dengan rakyat. Seruan untuk mengenakan masker dan menjaga jarak, misalnya, mereka lakukan dengan cara santai dan informal di media sosial. Komentar-komentar dari warga biasanya dijawab dengan cara santai pula. Tak jarang, warga membuat cuitan di Twitter tentang sebuah isu, termasuk dalam kaitannya dengan ibadah di masa pandemi, dengan melakukan *mention* terhadap gubernur mereka. Meski tak selalu cuitan itu memperoleh tanggapan dari politisi yang di-*mention*, namun saluran komunikasi yang secara virtual terasa langsung dan dekat ini boleh jadi menguntungkan bagi kedua pihak, pemerintah dan masyarakat, untuk menciptakan suasana relasi kuasa yang cukup positif. Akun pejabat negara yang paling banyak menerima *mention* terkait dengan ibadah dan pandemi adalah @jokowi (5.297) dan @aniesbaswedan (1.940).

Menariknya, sentimen umum pengguna Twitter tentang ibadah di masa pandemi ini cenderung netral. Mereka tak memandang terlalu negatif pada banyak batasan sosial yang diterapkan oleh pemerintah dalam upaya mencegah penyebaran COVID-19. Hanya 61.000 konten cuitan yang bernuansa negatif (dalam arti menolak, menentang, mencela dan sebagainya) terhadap pembatasan aktivitas keagamaan. 240.000 konten bernuansa positif, dan 1.5 juta lainnya bernuansa netral. Tanda pagar (tagar, *hashtag*) yang muncul di jagad Twitter cukup beragam, namun tidak ada tagar negatif yang muncul dalam 20 urutan teratas. Kebanyakan tagar di urutan teratas berbicara tentang ibadah bulan Ramadhan (baik inti berupa puasa, maupun pelengkap seperti tarawih dan kajian) dengan intonasi cenderung netral, atau positif. Misalnya ada tagar yang mengajak untuk memperbanyak tarhib (penyambutan) Ramadhan online (#tarhibramahanonline). Tagar lain menunjukkan intonasi lebih positif berupa ajakan untuk tetap di rumah selama Ramadhan (#dirumahsaja, #stayathome) atau eksplisit mewaspadaai COVID-19 (#pejuangramadhanlawankorona). Dalam hal ini, penting untuk digarisbawahi bahwa kata-kata tentang aktivitas keagamaan di Twitter cenderung berjejaring dalam nuansa positif, tanpa ada kemunculan kata-kata gugatan atau kekecewaan secara signifikan. Kata “Ramadhan”, misalnya, kebanyakan berkaitan dengan kata “berkah”, “menyambut”, “suci”, atau

“marhaban”. Kata “ibadah” berhubungan dengan “selamat” bukan dengan “pembatasan”.

Sentimen

Emosi



**Gambar 16.9.** Sentimen dan Emosi di Twitter

Jika sentimen cenderung netral, emosi tampaknya cenderung positif. Lebih dari 90.000 cuitan menunjukkan emosi *trust*, yakni perlunya saling mempercayai satu sama lain sehingga bisa mencari solusi bersama bagi keterbatasan aktivitas agama di masa pandemi. Sebagian yang lain menunjukkan rasa senang atas efek pandemi terhadap perubahan temporer dalam aktivitas keagamaan. Sebagian lagi mengantisipasi pengalaman-pengalaman baru, termasuk menjadi imam saat tarawih di rumah, atau meningkatkan intensitas bisnis *online* di tengah peluang yang meningkat karena batasan jam dan pola operasional toko-toko fisik. Sebuah cuitan tentang jual-beli kurma *online*, misalnya, menunjukkan catatan *retweet* (cuit-ulang) paling tinggi hingga 177.908 kali. Dalam lima besar cuitan yang paling banyak mengalami cuit-ulang, empat di antaranya bernuansa positif, mengajak orang lain untuk menyesuaikan ibadah publik dengan kebutuhan penanggulangan pandemi. Kalaupun ada satu yang menunjukkan intonasi negatif, itu ditujukan pada kalangan yang masih saja tak mentaati protokol pandemi. Intensinya adalah mengajak orang mentaati protokol pandemi: “*pembatasan sosial berskala besar belum berakhir... bahkan bisa berkepanjangan bilamana budak bangor bedegong bertebaran belanja berdesakan beli baju buat lebaran.*” Cuitan ini mengalami cuit-ulang hingga 109.803 kali.



terhadap *religious crowd* yang bukan datang dari negara tampaknya tak menimbulkan resistensi dan kritikan berarti pada negara. Terlihat bahwa publik menerima jeda ini sebagai keniscayaan yang harus dijalani bersama.

*Big data* juga tidak menunjukkan adanya pembicaraan yang bersifat kontemplatif yang mengindikasikan perubahan mendasar di masa depan. Pemberitaan dan perbincangan lebih banyak menyentuh hal-hal permukaan, terutama untuk menyesuaikan diri dengan pembatasan sosial yang berjalan. Pembatasan sosial itu tampaknya diterima oleh publik (setidaknya oleh mayoritas warga) sebagai hal yang memang seharusnya dilakukan oleh negara di masa seperti ini. Lembaga keagamaan pun merespons dengan cara datar, tanpa menunjukkan adanya langkah besar untuk melakukan pemikiran ulang teologis secara serius. Perbincangan tentang jadwal haji seperti dibahas dalam prolog bab ini pun tak mendorong wacana lebih lanjut. Kesimpulan umumnya tetap sama: kita laksanakan haji sebagaimana biasa, tapi tahun ini dengan pembatasan karena wabah. Perbincangan tentang jadwal pelaksanaan ibadah haji ini menunjukkan bahwa agama ternyata bisa terkunci oleh operasionalitas. Meski ada peluang normatif bagi penyesuaian, namun aspek teknis (seperti perjalanan haji dan penjadwalan kedatangan jamaah) membuat peluang itu mengecil.

Oleh karena itu, tak berlebihan untuk mengatakan bahwa jeda kerumunan keagamaan ini adalah fenomena sesaat, yang tak menjanjikan potensi keberlanjutan apapun di era pascapandemi, yang sempat disebut sebagai era *new normal* itu. Tak ada tantangan yang menyentuh inti relasi kuasa, sehingga orang tak mempersoalkan restriksi terhadap *religious crowd*. Jeda kerumunan ini diperlakukan orang sebagai keniscayaan, ketimbang sebagai isu untuk direspons dengan sistematis. Ini menguntungkan di satu sisi, karena protokol pandemi secara umum cenderung dipatuhi (kendati ada banyak keluhan soal pelanggaran di sana-sini). Tapi di sisi lain, restriksi kerumunan ini tak mendorong lahirnya energi perubahan yang signifikan dalam kehidupan beragama.

Dengan kata lain, dalam situasi pandemi ini negara dan masyarakat (juga lembaga agama) tampaknya berada dalam gelombang rasionalitas yang relatif sama. Bagaimana rasionalitas itu dioperasionalkan memang ditentukan oleh banyak hal, termasuk perspektif, pengetahuan, dan bekerjanya rasionalitas lain yang lebih kuat (seperti rasionalitas ekonomi yang memaksa pelaku sektor usaha kecil tetap bekerja meski di era PSBB). Tapi yang jelas, kesepadanan rasionalitas itu membawa negara

dan masyarakat pada sudut pandang yang relatif serupa. Karena itu, tak ada *friction* yang cukup kuat dalam jeda kerumunan keagamaan ini untuk menimbulkan dorongan perubahan yang berarti. Karakter masyarakat beragama yang oleh Haidt disebut seperti sarang lebah itu tak memperoleh tantangan berarti. Kerumunan akan tetap menjadi inti dalam keberagamaan di era pascapandemi.

## Epilog

Bab ini telah membahas pembatasan terhadap *religious crowd* selama masa pandemi COVID-19 dengan memanfaatkan *big data analysis*. Aspek lain yang tidak dibahas di sini adalah dimensi-dimensi ekonomi politik dalam pembatasan sosial atas aktivitas keagamaan kolektif. *Religious crowd* selalu punya dimensi ekonomi yang sangat signifikan. Uang berputar dalam aktivitas *religious tourism* sangat masif. Dalam satu putaran ibadah haji, misalnya, uang beredar mencapai ratusan juta dolar Amerika. Ini belum termasuk umroh. Oleh karena itu, sangat diperlukan riset yang mendalam dari perspektif ekonomi politik tentang pembatasan keagamaan selama masa pandemi ini.

## Daftar Pustaka

- Choe, Jaeyeon, E Dong, and Garry Chick. 2013. "Religion as Recreation: An Anthropological Approach." *Journal for the Liberal Arts and Sciences* 17 (March): 19–34.
- Fox, Jonathan. 2008. *A World Survey of Religion and the State*. New York: Cambridge University Press.
- . 2018. *An Introduction to Religion and Politics: Theory and Practice*. London and New York: Routledge.
- . 2020. *Thou Shalt Have No Other Gods before Me: Why Governments Discriminate against Religious Minorities*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/9781108773171>.
- Haidt, Jonathan. 2012. *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. New York: Pantheon Books.
- Harari, Yuval Noah. 2014. *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Harper. New York.
- Kuipers, Nicholas, Saiful Mujani, and Thomas Pepinsky. 2020. "Encouraging Indonesians to Pray From Home During the COVID-19 Pandemic." *Journal of Experimental Political Science*, 1–11. <https://doi.org/DOI: 10.1017/XPS.2020.26>.
- Mietzner, Marcus. 2020. "Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How Indonesia's Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response." *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, August, 1868103420935561. <https://doi.org/10.1177/1868103420935561>.
- Sarkissian, Ani. 2015. *The Varieties of Religious Repression: Why Governments Restrict Religion*. Oxford: Oxford University Press.
- Siedenburg, Frederic. 1920. "The Recreational Value of Religion." *American Journal of Sociology* 25 (4): 445–55.
- Tagliacozzo, Eric. 2014. "Pilgrim Ships and the Frontiers of Contagion Quarantine: Regimes from Southeast Asia to the Red Sea." In *Histories of Health in Southeast Asia: Perspectives on the Long Twentieth Century*, 47–60. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Tsing, Anna Lowenhaupt. 2005. *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press.
- Walker, Kirsty. 2014. "The Influenza Pandemic of 1918 in Southeast Asia." In *Histories of Health in Southeast Asia: Perspectives on the Long*

- Twentieth Century*, edited by Tim Harper and Sunil S. Amrith, 61–71. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Wang, Ray. 2019. *Resistance Under Communist China: Religious Protesters, Advocates and Opportunists*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Wibowo, Priyanto, Magdalia Alfian, Tri Wahyuning M. Irsyam, Kresno Brahmantyo, Harto Yuwono, Tubagus Arie Rukmantara, and Syefri Luwis. 2009. *Yang Terlupakan: Sejarah Pandemi Influenza 1918 Di Hindia Belanda*. Depok: FIB UI.

## **Bab 17**

# **Perempuan dan *Hidden Inequality* di Era Adaptasi Kebiasaan Baru Akibat COVID-19**

*Wahyu Kustiningsih*

Beberapa bulan terakhir, pandemi COVID-19 menghadirkan ketakutan dan kepanikan yang luar biasa, bahkan mengaduk dan menguras emosi dan sensitivitas (Malik dan Naeem, 2020). Saat ini adalah sebuah awal setelah dunia sempat terhenti, kebijakan *lockdown* diberlakukan di berbagai belahan bumi, keharusan bagi masyarakat untuk tetap tinggal di rumah supaya aman dari virus, dan krisis ekonomi yang berujung resesi di berbagai negara serta berdampak bagi seluruh populasi (Matthewman dan Huppertz, 2020). Pandemi ini merupakan krisis kemanusiaan yang berdampak masif terhadap komunitas (Malik dan Naeem, 2020). Pandemi ini meningkatkan kerentanan dan marginalisasi dan pada saat bersamaan juga menciptakan kelompok-kelompok marginal baru (Eddyono dkk., 2020; Malik dan Naeem, 2020).

Dalam sejarah, pandemi global yang terjadi secara dinamis dan berbeda-beda di tiap waktunya memiliki irisan dengan populasi rentan, salah satunya adalah perempuan (Feist dan Herrera, 2020). Selama krisis COVID-19 terjadi, Malik dan Naeem (2020) mengatakan bahwa perempuan menjadi jauh lebih rentan. Misalnya, sebesar 70% pekerja kesehatan yang umumnya berada pada level bawah dengan pendapatan rendah adalah perempuan yang secara tidak langsung menunjukkan jika perempuan memiliki keterbatasan dalam kesempatan kerja dan ekonomi (Boniol dkk., 2019; Miyamoto, 2020). Ditambah, pekerjaan tersebut memaksa mereka untuk berada di garis depan dalam penanganan COVID-19 ini. Selain itu, kebijakan karantina sebagai bagian dari mitigasi COVID-19 juga menempatkan perempuan pada kondisi dengan risiko tinggi terhadap kekerasan domestik dan di saat bersamaan memotong jalur layanan dan jaringan perlindungan. Dalam situasi serupa, beban perempuan semakin



bertambah karena beban pekerjaan domestik rumah tangga, pengasuhan anak, pendampingan proses pembelajaran jarak jauh daring bagi anak, perawatan orang tua, perawatan anggota keluarga dan lainnya ditumpukan kepada perempuan. Kondisi rentan pada perempuan tersebut menunjukkan adanya *gender inequality* dan berimplikasi terhadap kesehatan fisik dan mental perempuan.

Dalam konteks Indonesia, setelah hampir 3 (tiga) bulan sejak pemerintah mengumumkan tanggap darurat COVID-19 pada awal Maret 2020, kemudian pemerintah melalui Juru Bicara untuk COVID-19 memperkenalkan istilah *new normal* kepada masyarakat luas yang berarti tatanan baru untuk beradaptasi dengan COVID-19 dengan mengedepankan protokol kesehatan dalam aktivitas keseharian karena vaksin dengan standar internasional belum ditemukan secara definitif (tirto.id dan Putsanra, 2020). Istilah *new normal* kemudian diganti dengan istilah ‘adaptasi kebiasaan baru’ karena dianggap bahwa diksi yang sebelumnya tidak sesuai (Kompas.com dan Sari, 2020). Sayangnya, diksi “*new normal*” telah membuat masyarakat umum menjadi terlena dengan hanya fokus pada kata “normal”. Dengan kata lain, masyarakat mengasumsikan bahwa kondisi sudah aman, sehingga tidak masalah apabila mereka melonggarkan dan bahkan melanggar protokol kesehatan (Katadata.co.id dan Burhan, 2020).

Kelonggaran penerapan protokol kesehatan oleh masyarakat pasca istilah “*new normal*” didengungkan telah berdampak pada peningkatan angka pasien COVID-19 yang melampaui 1.000 orang per hari (cnnindonesia.com, 2020; Katadata.co.id dan Fajrin, 2020; Kompas.com dan Dewantara, 2020). Secara tidak langsung, kondisi tersebut akan semakin menambah beban perempuan khususnya pada peran-peran domestik perlindungan keluarga dari penyakit, misalnya: pemberian edukasi pada anak dengan risiko kerentanan penyakit yang semakin tinggi di era baru; perlindungan diri saat berbelanja di pasar untuk pemenuhan kebutuhan pangan keluarga; dan lainnya (timesindonesia.co.id dan Prasetyo, 2020).

Berdasarkan pemaparan di atas, isu gender di masyarakat dapat dengan mudah tidak terlihat di saat pandemi terjadi (Wenham dkk., 2020). Padahal, isu gender merupakan determinan sosial yang krusial dalam aspek kesehatan dan sekaligus beririsan dengan dimensi lain dalam kehidupan bermasyarakat (Sen dan Östlin, 2008). Apabila perspektif gender ini diabaikan, maka akan muncul berbagai persoalan karena ini mengurangi efektivitas kebijakan-kebijakan sosial dalam meringankan penderitaan

masyarakat akibat pandemi (Harman, 2016; Wenham dkk., 2020a). Pada kenyataannya selama ini, upaya kebijakan dan kesehatan publik belum mempertimbangkan aspek gender ketika wabah terjadi, tidak terkecuali ketika COVID-19 ini berlangsung (Wenham dkk., 2020b).

Lebih jauh, penerapan perspektif gender dalam COVID-19 mengindikasikan kesadaran bahwa antara perempuan dewasa, laki-laki dewasa, anak/remaja perempuan, dan anak/remaja laki-laki memiliki pengalaman yang secara fundamental berbeda satu sama lain (Feist dan Herrera, 2020). Oleh karenanya, upaya untuk merespons pengalaman tersebut pun berbeda pula satu sama lain karena dampak yang dialami tiap kelompok tidaklah sama. Namun, berkaca pada bagaimana berbagai negara merespons pandemi ini, dapat dikatakan bahwa secara global mereka telah gagal khususnya ketika membaurkan antara kebutuhan-kebutuhan mendesak dengan analisa gender ke dalam perencanaan responsif. Pengalaman terkait *gender gap* tersebut mendemonstrasikan adanya distribusi kekuasaan yang tidak setara atau ketimpangan relasi kuasa (Mendelberg dan Karpowitz, 2016).

Tulisan ini membahas tentang dampak era “adaptasi kebiasaan baru” akibat COVID-19 terhadap perempuan sebagai salah satu kelompok marginal di masyarakat. Secara khusus, konteks perempuan yang digunakan adalah perempuan yang berumah tangga dan bekerja karena dianggap memiliki beban ganda. Kajian terkait topik ini masih sangat dibutuhkan, khususnya untuk memahami dimensi gender dari pandemi COVID-19 dalam rangka meningkatkan respons terhadap pandemi bagi semua populasi (tirto.id dan Putsanra, 2020).

Tulisan diawali dengan gambaran dinamika beban yang dialami oleh perempuan selama pandemi COVID-19 berlangsung dan di era adaptasi kebiasaan baru. Pertanyaan yang diajukan adalah apakah kehidupan perempuan di era adaptasi kebiasaan baru ini menjadi semakin baik atau justru malah menjadi semakin rentan. Pemaparan dilanjutkan dengan bagaimana jejaring solidaritas yang muncul saat awal pandemi COVID-19 dapat berperan sebagai strategi penguatan bagi perempuan yang berkelanjutan mengingat bahwa belum ada kepastian kapan pandemi ini akan usai. Terakhir, tulisan ini menekankan pada pentingnya kebijakan-kebijakan transformatif yang responsif gender merespons adanya pandemi dan langkah mitigasi bencana serupa ke depannya.

## Beban Perempuan di Masa COVID-19 dan di Era Adaptasi Kebiasaan Baru

Dalam merespons pandemi, pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai kebijakan, misalnya: jaga jarak/*physical distancing*, kerja dari rumah/*work from home*, belajar jarak jauh melalui daring, dan lainnya. Komisi Nasional Perempuan (2020) mencatat bahwa kebijakan-kebijakan tersebut berimplikasi terhadap beban yang harus dialami oleh perempuan dalam konteks sebagai perempuan dalam rumah tangga dan perempuan bekerja. Untuk memperjelas situasi tersebut, Komnas Perempuan pada bulan April hingga Mei 2020 menyelenggarakan survei melalui *online platform* tentang perubahan dinamika rumah tangga pada masa pandemi COVID-19. Survei tersebut melibatkan laki-laki, perempuan, dan transpuan sebanyak 2.285 responden. Beberapa temuan menarik dari survei tersebut meliputi:

- a. Bertambahnya beban kerja rumah tangga perempuan selama pandemi COVID-19. Sebesar 96% dari responden laki-laki dan perempuan menyatakan bahwa beban pekerjaan rumah tangga semakin berlipat ganda selama pandemi. Hanya saja, perempuan bekerja 2 (dua) kali lipat dibandingkan laki-laki dalam menyelesaikan pekerjaan rumah tangga khususnya untuk aktivitas memasak dan mencuci pakaian yang identik dilekatkan pada perempuan. Kondisi ini memicu stress pada perempuan;
- b. semakin banyak jumlah anak yang dimiliki, maka semakin bertambah jumlah pengeluaran rumah tangga selama pandemi. Sebesar 70% dari responden yang memiliki anak lebih dari 3 (tiga) mengaku bahwa kebutuhan rumah tangganya meningkat selama pandemi;
- c. pengeluaran rumah tangga semakin meningkat selama pandemi. Sebesar 72% dari total responden menyatakan bahwa pengeluaran bertambah karena pembelian kuota internet, sarana teknologi (misal: telepon seluler, laptop, dan lainnya), dan kenaikan harga pangan;
- d. relasi dalam rumah tangga antara suami dan istri mengalami ketegangan khususnya pada kelompok responden usia 31–40 tahun dengan penghasilan di bawah Rp5 juta. Kondisi ini memicu terjadinya kekerasan, khususnya terhadap perempuan; dan
- e. pekerja sektor informal cenderung lebih rentan mengalami kekerasan karena ketidakjelasan jumlah penghasilan selama pandemi.

Dapat disimpulkan berdasarkan poin-poin di atas bahwa pandemi COVID-19 berimplikasi terhadap perubahan beban kerja rumah tangga dan juga pengasuhan. Perempuan menghadapi dampak yang khas karena peran

gender yang melekat dalam dirinya. Nilai yang terpatrit di masyarakat bahwa pekerjaan domestik adalah tanggung jawab perempuan membuat beban perempuan semakin bertambah khususnya ketika hampir 24 jam seluruh aktivitas keluarga di rumah sebagai bagian dari penerapan kebijakan ‘*stay-at-home*’ selama pandemi. Kebijakan tersebut telah mengurangi kehadiran orang secara fisik dan interaksi-interaksi sosial di ruang publik (James, 2020). Perlu disadari bahwa tidak semua jenis pekerjaan dapat dilakukan dari rumah. Oleh karenanya, kebijakan kerja di rumah dapat berdampak pada hilangnya atau berkurangnya penghasilan keluarga.

Kebijakan serupa, yaitu karantina wilayah atau *lockdown*, berdampak pada setiap orang, tapi dampak lebih besar ialah pada kelompok miskin (Roy dan Rebecca, 2020). Dengan kata lain, perempuan yang termasuk dalam kategori kelompok rentan akan semakin rentan apabila mereka berasal dari keluarga dengan status ekonomi bawah. Padahal, perempuan pada keluarga miskin memiliki beban pekerjaan yang lebih tinggi dibandingkan laki-laki, di mana perempuan mengurus rumah tangga sekaligus mencari nafkah untuk mencukupi kebutuhan rumah tangga (Widodo, 2004 dalam Vibriyanti, 2013). Kondisi tersebut merupakan salah satu determinan terjadinya kekerasan dalam rumah tangga (Komisi Nasional Perempuan, 2020).

Krisis pandemi COVID-19 telah menempatkan perempuan yang kondisi sebelum krisis sudah *insecure* dan kini semakin tertekan oleh beberapa faktor, misalnya pembatasan *supply* bahan pangan, cekikan kebutuhan ekonomi, dan lainnya (Malik dan Naeem, 2020). Keadaan tersebut diperparah ketika terjadi karantina wilayah guna mengurangi penyebaran COVID-19. WHO dan mayoritas negara-negara di dunia meminta kepada semua penduduk untuk beraktivitas dan bekerja di rumah atau istilahnya *stay-at-home* atau *work-from-home* (Matias dkk., 2020). Sebagai contoh, perempuan di sektor perdagangan skala kecil tidak dapat mengakses pasar lokal untuk menjual produk dagangannya.

Selanjutnya, kebijakan belajar jarak jauh melalui daring dari rumah bagi anak berimplikasi pada pelimpahan tugas guru kepada orang tua khususnya ibu (Komisi Nasional Perempuan, 2020). Tentu saja, ini memberikan beban tersendiri bagi perempuan, terlebih jika sekolah tidak memberikan panduan yang jelas dan lengkap terkait mekanisme proses belajar. Kondisi menjadi lebih buruk tatkala keadaan ekonomi rumah tangga terbatas, sehingga akses dan penggunaan terhadap teknologi informasi komunikasi (baca: internet) sebagai media belajar daring menjadi terbatas.

Bukan pekerjaan domestik rumah tangga yang memberatkan ketika penerapan kebijakan untuk tinggal di rumah, melainkan menanggung beban emosi yang berlipat ganda dari semua orang yang ada di rumah yang muncul karena semua sentral aktivitas berada di rumah (Republika.co.id dan Rezkisari, 2020). Perempuan mengalami rangkap pekerjaan antara mengerjakan pekerjaan domestik, pekerjaan kantor, dan menjadi guru bagi anak di rumah. Pada kondisi seperti itu, perempuan dituntut untuk serba bisa atau *multitasking*.

Pandemi COVID-19 memberikan tantangan lebih kepada perempuan, misalnya saja dalam dunia kerja. Menilik pada aspek historis, tenaga kerja perempuan selama ini menghadapi tantangan kultural dan struktural di mana cenderung memarginalkan posisi perempuan dalam pasar kerja (Vibriyanti, 2013). Selain itu, perempuan juga menghadapi ketidakadilan dan diskriminasi, misalnya upah buruh/karyawan perempuan yang lebih rendah 30% dibandingkan upah yang diterima oleh buruh/karyawan laki-laki. Kondisi tersebut diperparah ketika mayoritas perempuan tidak tersentuh undang-undang perlindungan tenaga kerja karena mereka mayoritas bekerja pada sektor informal.

Ada enam sektor ekonomi yang terdampak COVID-19, yaitu penyedia akomodasi, makanan, dan minuman; perdagangan; transportasi dan pergudangan; konstruksi; jasa lainnya; dan industri pengolahan (SMERU Research Institute, 2020). Empat sektor di antaranya didominasi oleh perempuan dengan mayoritas berasal dari kalangan ekonomi menengah ke bawah dengan tingkat pendidikan umumnya paling tinggi SMA/Sekolah Menengah Atas, antara lain: penyedia akomodasi, makanan, dan minuman sebesar 58,2%; jasa lainnya sebesar 53,6%; perdagangan sebesar 49%; dan industri pengolahan sebesar 43,1%. Sektor-sektor tersebut identik dengan kemampuan yang diasosiasikan dimiliki oleh perempuan yaitu, *feminine skill* (Vibriyanti, 2013).

Pandemi COVID-19 berdampak pada kehidupan domestik rumah tangga (Manzo dan Minello, 2020). Pandemi ini menempatkan perempuan sebagai garda terdepan dalam perawatan keluarga. Perempuan yang bekerja senantiasa harus berperan lebih dalam sebagian besar pekerjaan rumah tangga. Ketika kerja-kerja domestik menumpuk pada perempuan, sedangkan asupan gizi perempuan tersebut rendah karena berasal dari rumah tangga miskin, maka perempuan dapat mengalami kelelahan fisik dan psikis yang

berdampak pada semakin besar risiko terpapar COVID-19 (Komisi Nasional Perempuan, 2020).

Berdasarkan hasil studi terdahulu, gender memainkan peranan penting sebagai determinan dari penyebaran penyakit atau virus dan kerentanan (Wenham dkk., 2020a). Norma-norma gender yang ada di masyarakat saat ini menganggap bahwa perempuan secara tradisional bertanggung jawab terhadap perawatan dan kerja-kerja domestik rumah tangga. Oleh karenanya, aktivitas tersebut menempatkan mereka lebih dekat untuk kontak dengan sumber penyakit.

Lalu, apa yang berubah pada beban perempuan di era new normal atau adaptasi kebiasaan baru? *New Normal* merujuk pada perubahan perilaku untuk tetap menjalankan aktivitas normal yang ditambah dengan menerapkan protokol kesehatan guna mencegah terjadinya penularan COVID-19 (Kompas.com dan Bramasta, 2020). Sedangkan, ‘adaptasi kebiasaan baru’ didefinisikan sebagai proses penyesuaian yang dilakukan secara bertahap tergantung dinamika di tiap wilayah yang dapat berubah dengan cepat karena jumlah orang terkena COVID-19 (covid19.go.id, 2020). Lebih ditekankan bahwa “adaptasi kebiasaan baru” bukanlah berarti masyarakat kembali pada kehidupan normal dan melakukan segala aktivitas yang sama seperti sebelum ada pandemi COVID-19. Keduanya merupakan istilah yang digunakan sebagai penanda transisi masa krisis akibat pandemi COVID-19.

Terlepas kontroversi istilah *new normal* yang kemudian diganti ‘adaptasi kebiasaan baru’, kedua istilah tersebut sudah familiar di masyarakat. Pada dasarnya, kedua istilah tersebut menuntut adanya perubahan perilaku dalam masyarakat, di mana aspek khusus yang harus diperhatikan adalah aspek kesehatan dengan menerapkan protokol ketat untuk mencegah tertular virus. Hal yang perlu diperhatikan bahwa kedua istilah tersebut tidak mengubah status pandemi COVID-19 karena hingga kini vaksin belum ditemukan, sehingga ancaman penyebarannya masih sama besarnya seperti sebelum kedua istilah itu disosialisasikan dan bahkan risikonya akan semakin besar ketika aktivitas sudah umum dilakukan di luar rumah dan protokol kesehatan diabaikan.

Berdasarkan observasi, beban bagi perempuan dalam rumah tangga tidak berkurang dengan diperkenalkannya era baru ini, karena yang berubah bukanlah kondisi dari virus atau penyakitnya, melainkan pada tuntutan perubahan perilaku pada masyarakat. Asumsinya, beban yang

ditanggung perempuan di masa krisis masih tetap melekat dan bahkan menjadi bertambah karena masyarakat sudah mulai beraktivitas di luar rumah. Aktivitas tersebut semakin menambah risiko anggota keluarga untuk tertular COVID-19.

Ketika krisis dan diterapkannya kebijakan untuk tinggal di rumah, perempuan dengan status bekerja dapat melakukan pekerjaannya dari rumah sambil melakukan pekerjaan domestik dan juga perlindungan serta pengasuhan anak. Mereka dapat melakukan pendampingan sekolah anak yang selama ini dilakukan secara daring. Di era baru ini, mereka harus mulai bekerja dari kantor, sedangkan anak-anak masih tetap bersekolah daring di rumah. Hal ini memunculkan dilema bagi perempuan antara pergi bekerja atau mendampingi anak mereka belajar dari rumah. Dilema tersebut akan semakin besar terasa oleh perempuan dengan golongan ekonomi rendah yang mana pilihan semakin terbatas. Perlu diingat bahwa salah satu faktor peningkatan partisipasi perempuan dalam dunia kerja adalah tekanan ekonomi yang sulit (Mayling Oey, 1985 dalam Vibriyanti, 2013). Pada rumah tangga miskin, perempuan berkontribusi sebesar 40% terhadap pendapatan rumah tangga yang berfungsi sebagai katup pengaman untuk kebutuhan dasar sehari-hari (Mariun, 2004 dalam Vibriyanti, 2013).

Selanjutnya, risiko penularan yang semakin besar akibat dimulainya kembali aktivitas di luar rumah pasca krisis dapat mengancam kesehatan anggota rumah tangga. Pada titik ini, peran sosial yang dilekatkan pada perempuan untuk fungsi perawatan rumah tangga juga semakin besar. Hal ini berimbas pada semakin tinggi tekanan psikis yang dirasakan oleh perempuan karena kerja-kerja domestik rumah tangga dan pengasuhan anak juga masih besar melekat bebannya pada perempuan. Untuk perempuan yang bekerja, beban yang didapatkan menjadi lebih besar porsinya karena masih harus mengerjakan tanggung jawab pekerjaannya. Di saat bersamaan, perempuan yang bekerja memiliki risiko tinggi tertular COVID-19 di tempat kerjanya yang bersifat publik.

Berdasarkan uraian di atas, perempuan yang berumah tangga dan bekerja menghadapi tuntutan besar untuk beradaptasi akibat pandemi COVID-19. Konsep '*work-life balance*' bagi perempuan di tengah pandemi menjadi penting, di mana salah satunya dapat diaplikasikan melalui skema '*work-from-home*' yang dapat meningkatkan kualitas antara kerja dan kehidupan perempuan (Vibriyanti, 2020). Sayangnya, tidak semua pekerjaan dapat dikerjakan atau diselesaikan di rumah. Contohnya, pekerja pabrik,

pedagang di pasar, asisten rumah tangga, dan lainnya. Hal yang tidak kalah penting adalah peran pasangan dalam bentuk dukungan moril dan kesepakatan yang adil dalam pembagian kerja rumah tangga, sehingga dapat mengurangi beban bagi perempuan.

Menurut hasil studi, struktur gender memengaruhi kemampuan masyarakat dalam menghadapi atau mengurangi dampak wabah jangka pendek, menengah, dan panjang (Vibriyanti, 2020). Sayangnya, struktur patriarki yang ada saat ini justru memberi beban lebih pada perempuan utamanya ketika pandemi. Selain risiko terpapar COVID-19, perempuan juga masih harus menanggung dampak-dampak sosial, ekonomi, dan psikis yang berhubungan dengan peran-peran sosialnya dalam lingkup keluarga dan masyarakat. Sesuai dengan pemaparan di atas, beban yang harus dipikul oleh perempuan semakin bertambah tatkala risiko penyebaran penyakit/virus semakin tinggi karena semakin rendahnya kewaspadaan masyarakat terhadap penyakit sebagai akibat pelanggaran dan/atau pelanggaran protokol kesehatan dalam keseharian. Di sisi lain, beban yang dirasakan oleh perempuan selama pandemi ini tidak serta merta menjadikan perempuan berada pada posisi penentu untuk keluar dari krisis. Padahal, menurut konsensus luas, keberhasilan implementasi program kesehatan bergantung pada faktor sosial, ekonomi, dan budaya. Akan tetapi, seringkali gender dianggap sebagai faktor kontekstual, sehingga keberadaannya tidak menjadi pertimbangan.

## **Solidaritas Perempuan: Strategi Keberlanjutan Pasca COVID-19**

Pandemi ini mengajak kita untuk mengkonsep ulang ruang dan pada saat bersamaan juga membawa kita untuk tidak membayangkan tentang ruang (Özdemir dan Rebecca, 2020). Sebagai contoh, sebuah gerakan kolektif perempuan di Turkey menunjukkan bahwa pandemi COVID-19 mengkoneksikan antara satu individu dengan individu lain dalam jejaring solidaritas melalui teknologi, sehingga mereka menjadi terorganisasi dengan mudah dan cepat. Mereka mendeklarasikan jejaring solidaritas di wilayah Kadiköy hanya 4 (empat) hari pascaotoritas setempat mengumumkan kasus positif pertama COVID-19. Fokus dari kelompok ini cukup sederhana, yaitu: 1) bagaimana mempertemukan kebutuhan-kebutuhan dasar yang sulit untuk didapatkan oleh masyarakat selama krisis, misalnya dengan memasak makanan yang kemudian dibagikan kepada yang membutuhkan;



dan 2) bagaimana dapat memproduksi makanan secara mandiri dengan memanfaatkan ruang urban yang terbatas.

Pada mulanya, para aktor menginisiasi jejaring solidaritas tersebut dengan cara membuat grup di Facebook yang bersifat privat dan mengundang partisipan untuk mengenal dan membangun kepercayaan. Tidak disangka, jumlah pengikut grup tersebut bertambah sangat cepat. Langkah tersebut dilanjutkan dengan menyiapkan poster yang berisi 3 (tiga) nomor narahubung sekaligus menyatakan bahwa kelompok ini siap membantu masyarakat, khususnya penderita sakit kronis. Semua terjadi sangat cepat hanya dalam hitungan hari. Untuk memperkuat jejaring, mereka membuka pendaftaran *online* bagi yang berminat menjadi volunteer. Hal menarik dalam proses ini adalah setiap pelamar akan ditanya tentang apa saja sumber daya potensial yang mereka miliki untuk dapat membantu sesama khususnya tetangga yang ada di sekitar tempat tinggalnya dan apa kontribusinya terhadap jejaring ini. Jumlah pelamar terus bertambah di setiap harinya. Komunikasi yang terjadi antar-*volunteer* pun tiada henti siang dan malam. *Online platform* yang mereka gunakan adalah Whatsapp dan Telegram, tetapi pada kasus tertentu mereka tetap mengadakan pertemuan langsung dalam kelompok kecil. Pertemuan-pertemuan rutin pun diadakan guna mempertahankan sekaligus mempererat interaksi antaranggota solidaritas. Setiap pertemuan, mereka memetakan kebutuhan-kebutuhan baru yang diperlukan, pengalaman yang muncul, berbagai saran untuk ke depan, dan membuat perencanaan bersama.

Di Indonesia, jejaring solidaritas muncul secara masif selama pandemi COVID-19, tidak terkecuali jejaring solidaritas bagi perempuan (Kustiningsih dan Nurhadi, 2020). Penggunaan media sosial menjadi andalan untuk memperluas dan memperkuat jejaring ini. Salah satu contoh jejaring solidaritas perempuan yang aktif adalah Srikandi Lintas Iman/SRILI. Hambatan untuk bertemu secara fisik akibat pandemi tidak menyurutkan semangat para partisipannya untuk terus berkontribusi terhadap peningkatan kualitas kehidupan bagi perempuan. Jejaring ini mayoritas menggunakan Facebook untuk berinteraksi dengan publik luas. Untuk menyokong kehidupan ekonomi perempuan, jejaring ini memiliki *fanpage* di Facebook bernama Pasar *Online* Srii Bakoelan yang berfungsi sebagai forum bagi para partisipan yang mayoritas perempuan untuk menjual barang dagangan atau pun menawarkan jasa (contoh: pijat, dll.). Forum ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan ekonomi perempuan yang terimbas oleh pandemi COVID-19. Untuk lebih meningkatkan kapasitas perempuan, jejaring sosial ini juga mengadakan berbagai diskusi *online/webinar* dengan berbagai

tema yang dianggap mampu meminimalisasi risiko kerentanan terhadap perempuan akibat pandemi COVID-19, misalnya: “Mengelola Bisnis di Masa Pandemi” guna pemberdayaan ekonomi bagi perempuan; “Kelola Stres Lewat Menulis” dengan maksud untuk pengelolaan kesehatan mental bagi perempuan; “Pertolongan Psikologis Pertama pada Orang Terdekat” sebagai upaya penguatan perempuan terhadap risiko kekerasan; dan lainnya.

Jejaring solidaritas di atas memang diinisiasi oleh perempuan. Akan tetapi, aktivitas yang dilakukan tidak hanya saja berdampak positif bagi perempuan semata, melainkan juga masyarakat secara luas. Inisiatif-inisiatif solidaritas menggarisbawahi proses transisi menuju *online* dan cara memperkaya serta mengolah kehendak dan kreativitas (Roy dan Rebecca, 2020: 93). Kesadaran untuk bergerak bersama menghadapi krisis telah memunculkan aksi kolektif (Özdemir dan Rebecca, 2020). Kekuatan sebuah negara dalam menghadapi pandemi terletak pada kemauan keras dari warga negaranya untuk mengambil peran dan tanggung jawab bersama baik secara individu maupun kolektif (Rambaree dan Nässén, 2020: 234). *Sense of community* berperan dominan pada kondisi krisis akibat pandemi ini dan nantinya akan berkontribusi terhadap penguatan ikatan sosial (Kustiningsih dan Nurhadi, 2020).

Pandemi COVID-19 ini telah mereset kesadaran bersama (Özdemir dan Rebecca, 2020). Krisis telah mengubah persepsi dan hubungan dalam masyarakat (Roy dan Rebecca, 2020: 93). Ketika sebelumnya pandangan masyarakat khususnya masyarakat urban didominasi oleh kapitalisme dan individualisme, kemudian beralih ke volunterisme dan kolektivisme. Proses perubahan tersebut merupakan bagian dari proses pembelajaran bersama. Dengan latar belakang yang berbeda, mereka berinteraksi satu sama lain dan mengesampingkan kepentingan pribadi. Kini, pola pikir mereka adalah tentang altruisme, saling membantu, dan bersolidaritas sebagai kekuatan baru menghadapi krisis akibat pandemi COVID-19.

“*Solidarity makes us human beings indeed!*” Slogan dari Özdemir dan Rebecca (2020) tersebut cukup merepresentasikan bagaimana solidaritas mampu membuat kita sebagai masyarakat merasakan emosi yang luar biasa saat ini. Satu sisi, solidaritas yang muncul pada akar rumput (*grassroot*) memperlihatkan bagaimana negara tidak cukup mampu melindungi warganya di saat krisis. Solidaritas menjadi ruang untuk bertahan dan bahkan menyelamatkan diri dari krisis ini. Ada ikatan kasat mata di antara anggotanya tanpa mengharapkan imbalan. Pada titik ini, kebersamaan yang

muncul menumbuhkan perasaan senasib yang kemudian mereka merasa menjadi bagian dari sebuah masyarakat. Hal inilah yang ke depannya dapat menjadi strategi penguatan kapasitas perempuan dalam menghadapi krisis.

## **Kebijakan Transformatif yang Responsif Gender**

Pemerintah dari berbagai negara cenderung menerapkan kebijakan publik yang berkiblat pada neoliberalisme dalam penanganan pandemi COVID-19 (Navarro, 2020; van Barneveld dkk., 2020). Sebenarnya, kebijakan berorientasi neoliberalisme sudah muncul sejak tahun 1980-an setidaknya pada 3 (tiga) pandemi besar sebelum COVID-19, yaitu: Ebola, SARS, dan MERS. Dampaknya, muncul tendensi privatisasi dan komersialisasi pada berbagai pelayanan publik. Salah satu contohnya, yaitu layanan kesehatan. Contoh di Indonesia, *Rapid test* dan *SWAB test* menjadi hal yang berharga bagi masyarakat di kala pandemi COVID-19, tetapi tidak semua pihak dapat mengakses fasilitas tersebut karena bersifat terbatas dan berbiaya mahal. Dengan kata lain, warga negara menerima pelayanan publik yang berbeda-beda tergantung pada kelas sosialnya (Navarro, 2020: 274). Konsekuensinya, hal tersebut memunculkan polarisasi sosial dalam masyarakat, di mana dapat berimbas negatif terhadap solidaritas sosial dalam masyarakat. Padahal, dalam konteks pandemi, solidaritas sosial sangat dibutuhkan supaya masyarakat dapat melewati krisis secara bersama-sama, terlebih bagi perempuan.

Kemampuan pemerintah dan pembuat kebijakan dalam mengaplikasikan perspektif gender saat krisis adalah sesuatu yang fundamental bagi keamanan fisik perempuan (Feist dan Herrera, 2020). Pengambil kebijakan dapat membuat langkah inovatif yang berbeda ketika mereka mengimplementasikan perspektif gender dibandingkan jika mereka menggunakan pendekatan netral gender (*a gender-neutral approach*) dalam proses merespons dan *recovery* terhadap pandemi (Miyamoto, 2020). Dengan fokus pada pengembangan kebijakan responsif dan transformatif gender, ini memungkinkan bagi institusi-institusi dan komunitas-komunitas untuk membangun masyarakat yang lebih *resilience* dengan berpusat pada kesehatan dan kesejahteraan individu. *Gender-based policy* berfungsi untuk mengatasi segala macam kerentanan yang dihadapi oleh perempuan dan melindungi perempuan secara ekonomi, psikis, dan fisik selama pandemi dan juga setelah pandemi COVID-19 (Malik dan Naeem, 2020).

Mengaplikasikan perspektif gender dalam penanganan COVID-19 berarti memahami bahwa pengalaman melewati krisis bagi laki-laki dan perempuan sesuai kategori usia secara mendasar berbeda satu sama lain, sehingga respons yang diberikan pun mengakibatkan dampak yang berbeda (Feist dan Herrera, 2020: 1). Faktanya, berdasarkan kejadian pandemi sebelumnya, respons terhadap COVID-19 masih gagal dalam mengimplementasikan persepektif gender, padahal kemampuan pemerintah dan pembuat kebijakan dalam mengaplikasikan kacamata gender berimplikasi terhadap keamanan secara fisik (*physical security*) bagi perempuan. Pengambil kebijakan dapat mendesain kebijakan yang berbeda dengan menggunakan kacamata gender dibandingkan menggunakan pendekatan netral dalam usahanya untuk merespons dan memulihkan dampak pandemi (Miyamoto, 2020: 2).

Kasus menarik terjadi di negara Hawaii. Pada April 2020, Negara Hawaii mengeluarkan '*a gendered economic recovery plan for COVID-19*'. Kebijakan ini muncul karena adanya peningkatan jumlah laporan dari berbagai pulau tentang paksaan dari tuan tanah kepada perempuan untuk menukar uang sewa dengan bercinta/*sex*. Hanya saja, kebijakan semacam itu tidak muncul secara masif di negara-negara lain. Secara historis, harus diakui bahwa tidak mudah untuk membawa perubahan besar pada bagaimana kita memandang gender dan peran perempuan dalam masyarakat, bahkan di saat pandemi COVID-19 ini (Skrzypek dan Thissen, 2020).

Berdasarkan literatur dan pemaparan di atas, khususnya dengan mendasarkan pada konteks di Indonesia, setidaknya ada beberapa kebijakan yang dapat dikembangkan guna memberikan jaminan keamanan dan kesejahteraan bagi perempuan di era pandemi, antara lain: **Pertama**, pemerintah seharusnya membuat rencana untuk mencegah dan mengatasi dampak pandemi COVID-19 jangka pendek dan jangka panjang, khususnya untuk menjamin kesejahteraan dan kesehatan perempuan. Pada tahap ini, pemerintah perlu bekerja sama dengan berbagai pihak pada skala yang lebih luas, misalnya dengan organisasi yang konsen pada isu perempuan, NGO, komunitas-komunitas lokal, dan lain sebagainya. **Kedua**, penyediaan layanan konseling bagi perempuan. Strategi ini dapat dilakukan dengan menggunakan teknologi misalnya dengan menggunakan telepon seluler pintar/*smartphone*. Hal ini merupakan bagian dari mendukung kesehatan mental perempuan dengan mengurangi tekanan-tekanan hidup yang dialaminya selama krisis COVID-19. **Ketiga**, peningkatan pelayanan kesehatan bagi perempuan dengan mengalokasikan budget khusus di sektor Kesehatan.

**Keempat**, meningkatkan kapasitas dan kesempatan kerja/berusaha bagi perempuan. Aktivitas di dalamnya antara lain: memberdayakan pekerja berketerampilan rendah melalui pelatihan berkelanjutan untuk peningkatan kemampuan; mencurahkan perhatian lebih besar pada sektor ekonomi informal seperti UMKM/Usaha Mikro Kecil dan Menengah yang mampu menyerap tenaga kerja perempuan sebagai peredam terus meningkatnya angka pengangguran akibat PHK.

Menurut studi yang dilakukan oleh Wenham dkk., (2020a), perempuan di Sudan, Kenya, dan Indonesia memiliki kapasitas untuk menciptakan keberlanjutan suatu program secara mandiri dan program tersebut berkontribusi pada kesetaraan gender yang lebih luas. Ini tidak serta merta berkaitan pada pembagian kerja lokal, melainkan juga merujuk pada perubahan-perubahan kekuatan masyarakat dengan menempatkan perempuan pada pucuk kepemimpinan. Oleh sebab itu, *gender mainstreaming* merupakan sebuah strategi untuk menempatkan dimensi gender sebagai pusat perhatian. Lebih jauh, hal ini berkontribusi pada efektivitas dan keberlanjutan jangka panjang dari kontrol terhadap virus.

## Penutup

Pandemi COVID-19 membuat perempuan yang sebelumnya tergolong dalam kelompok marginal menjadi semakin rentan. Penerapan kebijakan *new normal* atau ‘adaptasi kebiasaan baru’ akibat COVID-19 justru membuat kerentanan perempuan semakin besar, khususnya berkaitan dengan dilema yang dialami sebagai akibat dari peran-peran sosial yang dilekatkan pada perempuan dan kesadaran masyarakat yang rendah dalam penerapan protokol kesehatan. Setidaknya ada 3 (tiga) variabel yang menjadi determinan kerentanan perempuan ketika pandemi, yaitu: status ibu yang mengasuh anak, status bekerja untuk menyokong pemenuhan kebutuhan ekonomi rumah tangga, dan status sosial ekonomi bawah atau miskin.

Perempuan membutuhkan jaminan keamanan fisik selama pandemi COVID-19. Selain itu, ada juga keamanan lain bagi perempuan yang seyogianya juga diusahakan menyangkut persoalan yang mereka hadapi dalam keseharian, antara lain: ketidakamanan ekonomi karena mayoritas merupakan pekerja kelas bawah; keamanan dalam keluarga atau rumah tangga (misalnya: merawat orang tua, merawat yang sakit, merawat anak, dan lainnya); dan persoalan jaminan kesehatan di mana perempuan memiliki

risiko yang tinggi dalam penularan virus dan sekaligus berdiri pada garis depan penanganan virus tersebut.

Pertanyaannya kemudian, apa yang bisa dilakukan untuk meringankan beban perempuan khususnya akibat pandemi COVID-19? **Pertama**, dengan fokus pada pembangunan berbasis responsif gender serta kebijakan-kebijakan, institusi-institusi, dan komunitas-komunitas yang transformatif gender, maka memungkinkan untuk membangun resiliensi dalam masyarakat di kala pandemi dengan memusatkan pada kesehatan dan kesejahteraan individu, khususnya bagi perempuan. **Kedua**, mengembangkan jejaring solidaritas bagi penguatan kapasitas perempuan, sekaligus juga menjadi ruang bagi perempuan untuk mengaktualisasikan diri. Jejaring solidaritas merupakan hal yang sangat berharga. Mereka akan merasa jauh lebih baik ketika mereka bergabung, berpikir, belajar, dan sekaligus membuat keputusan secara bersama-sama. **Ketiga**, membangun kesadaran di masyarakat bahwa setiap orang dapat menolong sesama yang membutuhkan, khususnya kelompok rentan yang dapat dikategorisasikan dalam berbagai dimensi.

## Daftar Pustaka

- Boniol, M., McIsaac, M., Xu, L., Wuliji, T., Diallo, K., Campbell, J. (Eds.), 2019. "Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries". *Health Workforce Working Paper 1*, March 2019. WHO
- cnnindonesia.com, 2020. "Demokrat Nilai Kasus Corona Meningkatkan Tajam Akibat New Normal". URL <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200710133947-32-523208/demokrat-nilai-kasus-corona-meningkat-tajam-akibat-new-normal> (accessed 8.7.20).
- covid19.go.id, 2020. "Adaptasi Kebiasaan Baru - Apa yang Harus Kamu Ketahui? | Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19" covid19.go.id. URL <https://covid19.go.id/edukasi/apa-yang-harus-kamu-ketahui-tentang-covid-19/adaptasi-kebiasaan-baru> (accessed 8.8.20).
- Eddyono, S., Rahmawati, A.D., Ginting, T.F., 2020. "Pandemi dan Yang Tersingkir: Menaksir Urgensi Kebijakan Inklusif Penanganan COVID-19", in: Wawan, M., Winanti, P.S.W. (Eds.), *Tata Kelola Penanganan COVID-19 Di Indonesia: Kajian Awal*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta-Indonesia.
- Feist, S.G., Herrera, M.S., 2020. "How to improve security outcomes during pandemic?" Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies. <https://doi.org/10.2307/resrep24874>
- Harman, S., 2016. "Ebola, gender and conspicuously invisible women in global health governance". *Third World Quarterly* 37, 524–541. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1108827>
- James, A.C., 2020. "Don't stand so close to me: Public spaces, behavioral geography, and COVID-19". *Dialogues in Human Geography* 2043820620935672. <https://doi.org/10.1177/2043820620935672>
- Katadata.co.id, Burhan, F.A., 2020. "Pakai Istilah New Normal, Masyarakat Justru Langgar Protokol Covid-19". Katadata.co URL <https://katadata.co.id/febrianaiskana/berita/5f099ac589ca7/pakai-istilah-new-normal-masyarakat-justru-langgar-protokol-covid-19> (accessed 8.7.20).
- Katadata.co.id, Fajrin, P.A.M., 2020. "Kasus Baru Covid-19 Menanjak Setelah New Normal, Apa yang Terjadi?" Katadata URL <https://katadata.co.id/pingitfajrin/berita/5ee0beecf26bb/kasus-baru-covid-19-menanjak-setelah-new-normal-apa-yang-terjadi> (accessed 8.7.20).

- Komisi Nasional Perempuan, 2020. “Kajian Dimamika Perubahan di dalam Rumah Tangga Selama COVID-19 di 34 Provinsi”. Jakarta-Indonesia.
- Kompas.com, Bramasta, D.B., 2020. Mengenal Apa Itu New Normal di Tengah Pandemi Corona” Kompas.com URL <https://www.kompas.com/tren/read/2020/05/20/063100865/mengenal-apa-itu-new-normal-di-tengah-pandemi-corona-?page=all> (accessed 8.8.20).
- Kompas.com, Dewantara, 2020. “Setelah Terapkan New Normal, Jumlah Kasus Positif Baru Covid-19 di Kobar Melonjak”. KOMPAS.com. URL <https://regional.kompas.com/read/2020/07/03/22571541/setelah-terapkan-new-normal-jumlah-kasus-positif-baru-covid-19-di-kobar> (accessed 8.7.20).
- Kompas.com, Sari, H.P., 2020. “Jubir Pemerintah Akui Diksi New Normal Salah, Ganti dengan Adaptasi Kebiasaan Baru”. KOMPAS.com. URL <https://nasional.kompas.com/read/2020/07/10/22413461/jubir-pemerintah-akui-diksi-new-normal-salah-ganti-dengan-adaptasi-kebiasaan> (accessed 8.7.20).
- Kustiningsih, W., Nurhadi, 2020. “Penguatan Modal Sosial dalam Mitigasi COVID-19”, in: Mas’udi, W., Winanti, P.S.W. (Eds.), *Tata Kelola Penanganan COVID-19 Di Indonesia: Kajian Awal*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta-Indonesia.
- Malik, S., Naeem, K., 2020. “Impact of COVID-19 Pandemic on Women”. *Sustainable Development Policy Institute*. <https://doi.org/10.2307/resrep24350>
- Manzo, L.K.C., Minello, A., 2020. “Mothers, childcare duties, and remote working under COVID-19 lockdown in Italy: Cultivating communities of care”. *Dialogues in Human Geography* 2043820620934268. <https://doi.org/10.1177/2043820620934268>
- Matias, T., Dominski, F.H., Marks, D.F., 2020. “Human needs in COVID-19 isolation”. *J Health Psychology* 25, 871–882. <https://doi.org/10.1177/1359105320925149>
- Matthewman, S., Huppertz, K., 2020. “A sociology of Covid-19:”. *Journal of Sociology* 1440783320939416. <https://doi.org/10.1177/1440783320939416>
- Mendelberg, T., Karpowitz, C.F., 2016. “Power, Gender, and Group Discussion”. *Political Psychology* 37, 23–60.



- Miyamoto, I., 2020. "COVID-19 Healthcare Workers: 70% are women". Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies. <https://doi.org/10.2307/resrep24863>
- Navarro, V., 2020. "The Consequences of Neoliberalism in the Current Pandemic". *Int J Health Serv* 50, 271–275. <https://doi.org/10.1177/0020731420925449>
- Özdemir, S., Rebecca, S., 2020. "Capitalism Kills, Solidarity Gives Life":, in: Sitrin, M., Sembrar, C. (Eds.), *Pandemic Solidarity, Mutual Aid during the Covid-19 Crisis*. Pluto Press, pp. 18–34. <https://doi.org/10.2307/j.ctv12sdx5v.9>
- Rambaree, K., Nässén, N., 2020. "'The Swedish Strategy' to COVID-19 Pandemic: Impact on Vulnerable and Marginalised Communities." *The International Journal of Community and Social Development* 2, 234–250. <https://doi.org/10.1177/2516602620936048>
- Republika.co.id, Rezkisari, I., 2020. New Normal dan Kemunduran di Dunia Kerja Bagi Perempuan". LINE TODAY. URL <https://today.line.me/id/article/New+Normal+dan+Kemunduran+di+Dunia+Kerja+Bagi+Perempuan-nynya> (accessed 8.7.20).
- Roy, D., Rebecca, S., 2020. "Rethinking Minority and Mainstream in India", in: Sitrin, M., Sembrar, C. (Eds.), *Pandemic Solidarity, Mutual Aid during the Covid-19 Crisis*. Pluto Press, pp. 90–102. <https://doi.org/10.2307/j.ctv12sdx5v.13>
- Sen, G., Östlin, P., 2008. "Gender inequity in health: why it exists and how we can change it". *Global Public Health* 3, 1–12. <https://doi.org/10.1080/17441690801900795>
- Skrzypek, A., Thissen, L., 2020. "Gender equality and the pandemic". *Policy Network*. URL <https://policynetwork.org/opinions/blogs/gender-equality-and-the-pandemic/> (accessed 8.7.20).
- Smeru Research Institute, 2020. "Studi COVID-19: Dampak COVID-19 pada Ketenagakerjaan". Smeru Research Institute, Jakarta-Indonesia.
- timesindonesia.co.id, Prasetyo, D.B., 2020. "Masa Transisi Menuju New Normal Butuh Peran Perempuan". TIMES Indonesia. <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/278637/masa-transisi-menuju-new-normal-butuh-peran-perempuan> (accessed 8.7.20).
- tirto.id, Putsanra, D.V., 2020. "Arti New Normal Indonesia: Tatahan Baru Beradaptasi dengan COVID-19". tirto.id. URL <https://tirto.id/arti->

- new-normal-indonesia-tatanan-baru-beradaptasi-dengan-covid-19-fDB3 (accessed 8.4.20).
- van Barneveld, K., Quinlan, M., Kriesler, P., Junor, A., Baum, F., Chowdhury, A., Junankar, P. (Raja), Clibborn, S., Flanagan, F., Wright, C.F., Friel, S., Halevi, J., Rainnie, A., 2020. "The COVID-19 pandemic: Lessons on building more equal and sustainable societies". *The Economic and Labour Relations Review* 31, 133–157. <https://doi.org/10.1177/1035304620927107>
- Vibriyanti, D., 2020. "Work from Home: Cara Bekerja Baru di Masa Pandemi COVID-19". Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. URL <https://kependudukan.lipi.go.id/id/berita/53-mencatatcovid19/856-work-from-home-cara-bekerja-baru-di-masa-pandemi-covid-19> (accessed 8.8.20).
- Vibriyanti, D., 2013. "Ketimpangan Gender dalam Partisipasi Ekonomi: Analisis Data Sakernas 1990-2013". *Jurnal Kependudukan Indonesia* 8. <https://doi.org/10.14203/jki.v8i1.18>
- Wenham, C., Nunes, J., Correa Matta, G., de Oliveira Nogueira, C., Aparecida Valente, P., Pimenta, D.N., 2020a. "Gender mainstreaming as a pathway for sustainable arbovirus control in Latin America". *PLOS Neglected Tropical Diseases* 14, e0007954. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0007954>
- Wenham, C., Smith, J., Morgan, R., 2020b. "COVID-19: the gendered impacts of the outbreak". *The Lancet* 395, 846–848. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30526-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30526-2)



**PENUTUP**



## **Bab 18**

### **Refleksi *New Normal*: Respons Temporer atau *Beyond* COVID-19?**

*Poppy S. Winanti dan Wawan Mas'udi*

Buku ini menyajikan analisis tentang bagaimana COVID-19 menghadirkan tuntutan perubahan dalam berbagai aspek pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, serta aktivitas ekonomi. Bercermin pada sejarah peradaban manusia, sebagaimana dijelaskan dalam bab pengantar, buku ini dibangun dengan asumsi situasi krisis baik disebabkan oleh bencana alam, pandemi dan kesehatan, konflik dan peperangan (termasuk terorisme), dan krisis lain akibat perilaku manusia telah memicu terjadinya banyak perubahan dalam pengelolaan kepentingan bersama, serta hubungan antarindividu dan antarbangsa. Perubahan yang terjadi bisa bersifat jangka pendek dan sementara waktu, namun juga bisa bersifat permanen dan menghadirkan pelebagaan baru yang bersifat jangka panjang.

Pandemi COVID-19 menambah daftar penyebab perubahan yang terjadi dalam berbagai aspek kehidupan sebagai akibat dari krisis kesehatan yang ditimbulkannya. Upaya penanganan dan pencegahan penyebaran virus yang meluas ini telah memaksa perubahan mulai dari perilaku individu, norma dan tata nilai, budaya, serta tatanan kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang lebih mendasar. Dalam konteks ini, istilah *new normal* (atau disebut juga sebagai adaptasi kebiasaan baru) diperkenalkan untuk menggambarkan upaya penyesuaian dan perubahan-perubahan yang terpaksa harus diterapkan sebagai respons atas pandemi COVID-19.

*New Normal*, sebagaimana dijelaskan Erwan Agus Purwanto dan Ova Emilia di Bab 3 buku ini, muncul karena adanya ketidakselarasan antara praktik yang selama ini berjalan dengan kondisi baru sebagai akibat COVID-19. Terlepas dari perdebatan yang muncul terkait dengan pemahaman atas konsep tersebut, satu hal yang tidak dapat dipungkiri, adaptasi di berbagai aspek kehidupan adalah sebuah keniscayaan untuk

menjembatani antara tuntutan aspek kesehatan dengan kebutuhan akan keberlanjutan ekonomi. Diberlakukannya protokol kesehatan menjadi pilihan paling masuk akal, terutama mengingat solusi permanen dari penanganan COVID-19 yang tidak menentu, atau setidaknya masih memerlukan waktu. Sementara di sisi lain, aktivitas ekonomi, pelayanan publik, dan penyelenggaraan pemerintahan secara luas harus kembali berjalan untuk mencegah keterpurukan dan krisis sosial-ekonomi yang lebih dalam.

Ketika awal COVID-19 muncul, berbagai lembaga keuangan internasional dan lembaga *think tank* di banyak negara mengeluarkan prediksi mengenai kontraksi ekonomi yang sangat luar biasa akibat dari penyebaran virus. Dalam perkembangannya, prediksi tersebut terkonfirmasi dengan data-data dampak penerapan kebijakan pembatasan sosial sebagai bentuk respons untuk mengurangi penyebaran virus di sektor ekonomi. Data dari Copenhagen Economics misalnya menunjukkan diberlakukannya kebijakan *lockdown* di Eropa memiliki dampak luar biasa bagi ekonomi yang melebihi dampak krisis finansial yang dialami negara-negara tersebut beberapa tahun ke belakang.<sup>42</sup> Sementara itu, IMF juga memprediksi penurunan ekonomi global sebesar 4,9% dan ancaman resesi sebagai akibat dari ketidakpastian berakhirnya pandemi.<sup>43</sup> Indonesia juga mengalami kontraksi ekonomi sebesar 5,3% seiring dengan melemahnya berbagai indikator sebagai dampak dari pembatasan sosial dan kemandegan sebagian besar aktivitas ekonomi.<sup>44</sup> Karenanya tidak mengherankan, gagasan *new normal* awalnya dikenalkan sebagai sebagai prasyarat dan mekanisme transisi adaptasi protokol kesehatan baru untuk menghidupkan kembali aktivitas ekonomi, sehingga resesi tidak berlangsung lebih dalam.

Dalam buku ini, *new normal* didefinisikan lebih dari sekedar adaptasi normal dan protokol baru kesehatan untuk menahan penyebaran virus. *New normal* secara lebih luas merujuk pada bentuk penyesuaian dan perubahan apa yang berlangsung sebagai akibat pandemi dalam berbagai aspek

---

42 Copenhagen Economics (March 2020), "Economic Consequences of the COVID-19 Pandemic", [https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/530/1585835646/copenhagen-economics\\_economic-consequences-covid-19.pdf](https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/530/1585835646/copenhagen-economics_economic-consequences-covid-19.pdf)

43 Eric Martin (2020), "IMF Projects Deeper Global Recession on Growing Virus Threat", <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-24/imf-forecasts-deeper-global-recession-from-growing-virus-threat>.

44 Nurul Qomariyah Pramisti (6 Agustus 2020), "Dahsyatnya Dampak Pandemi Penyebab Kontraksi Ekonomi RI", <https://tirto.id/dahsyatnya-dampak-pandemi-penyebab-kontraksi-ekonomi-ri-fVSV>

kehidupan, baik yang bersifat sementara maupun yang berpotensi lebih permanen. Sebagaimana dipaparkan di bab pengantar, diskusi di bab-bab buku ini menjawab pertanyaan pokok: bagaimana perdebatan perspektif *new normal*, bentuk-bentuk perubahan apa yang berlangsung sebagai bagian dari adaptasi *new normal*, dan apakah perubahan yang berlangsung bersifat sementara dan jangka pendek, atau lebih permanen dan jangka panjang.

Dengan mencermati beberapa aspek yang menjadi kajian dalam bab-bab buku ini, setidaknya dapat dipetakan dua refleksi atas perubahan yang berlangsung, sebagai bentuk *new normal* akibat pandemi. Pertama, COVID-19 hanya memunculkan adaptasi berupa perubahan sementara atau sesaat. Kedua, COVID-19 telah membawa perubahan fundamental pada beberapa aspek kehidupan manusia.

### **Perubahan Sementara: Kebutuhan Berdamai dengan COVID?**

Diskusi yang disajikan di beberapa bab sebelumnya menunjukkan pada sektor-sektor tertentu, perubahan yang terjadi akibat respons atas COVID-19 hanya bersifat sementara. Mengapa perubahan di sektor-sektor tersebut lebih mencerminkan perubahan sesaat, setidaknya ada dua penjelasan utama. Pertama, meski praktik lama tidak kompatibel dengan kondisi yang muncul akibat krisis kesehatan, namun COVID-19 tidak menghadirkan situasi yang memaksa perubahan secara permanen terutama bagi *core business* yang berlangsung. Karenanya, kompromi masih bisa dilakukan dengan perubahan-perubahan yang bersifat sementara. Kedua, selain itu, tantangan yang lebih kuat akibat dari mengakarnya praktik yang sudah lama, sehingga perubahan atau penyesuaian yang sifatnya mendasar dan permanen menjadi lebih sulit terjadi. Situasi ini diperkuat dengan kepentingan aktor dominan yang dapat terganggu jika perubahan terjadi secara mendasar dan permanen. Pada akhirnya, pandemi COVID-19 tidak cukup mampu mengubah nilai, praktik, dan sistem yang ada, melainkan sekedar merespons krisis kesehatan yang dihadapi saat ini dan berdamai dengan kondisi yang ada.

Perubahan atau adaptasi sementara berlangsung misalnya dalam konteks institusi keagamaan. Adaptasi yang berlangsung di bab mengenai adaptasi di institusi dan praktik keagamaan, disebut Abdul Gaffar Karim sebagai sekedar “jeda”. Pembatasan sosial dan penerapan protokol kesehatan hanya berdampak pada salah satu aspek institusi keagamaan yaitu “kerumunan”, tidak menghadirkan alternatif atau tafsir ulang yang



berarti bagi nilai maupun praktik keagamaan yang selama ini sudah mapan. Mengingat yang terjadi merupakan jeda kerumunan, maka peluang bagi prospek perubahan yang lebih mendasar dan permanen terkait institusi dan ritual keagamaan pasca-COVID-19 sulit untuk hadir.

Di sektor pelayanan kesehatan, Nurhadi dkk., menggambarkan beberapa proses adaptasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam merespons COVID-19 juga masih menyimpan teka-teki keberlanjutannya. Respons tersebut antara lain termasuk memberikan pelayanan dan penanganan kesehatan secara gratis bagi pasien COVID-19 langsung oleh pemerintah, tidak melalui mekanisme BPJS. Berbeda dengan sektor lainnya, adaptasi dalam pelayanan kesehatan dilakukan lebih bertujuan untuk memitigasi dampak dan bersifat penyembuhan (kuratif) infeksi virus, tidak semata terkait dengan *new normal* sebagai bentuk pemberlakuan protokol kesehatan. Di satu sisi, respons semacam ini menunjukkan sikap tanggap dan cepat dari pemerintah. Namun di sisi lain, pertanyaan yang lebih mendasar dari adaptasi yang berlangsung adalah apakah respons tersebut menjadi momentum bagi universalisme atau sebaliknya justru memperkuat segregasi dalam pelayanan kesehatan yang ada.

Dalam aspek pengelolaan keuangan publik, Wahyudi Kumorotomo mendiskusikan *new normal* dalam sistem anggaran khususnya yang bersumber dari APBN/D dalam masa COVID-19. Respons diwujudkan dalam bentuk *refocusing* dan realokasi anggaran, yang ditujukan untuk menangani dua aspek krisis, yaitu tanggap darurat masalah kesehatan masyarakat dan dampak negatif sosial-ekonomi sebagai akibat langsung dari krisis kesehatan. Dalam situasi pandemi ini, pemerintah memanfaatkan sumber-sumber keuangan negara untuk belanja dengan fokus di sektor kesehatan, jaring pengaman sosial, dan insentif pada dunia industri. Seperti halnya sistem pelayanan kesehatan, adaptasi di sektor pengelolaan keuangan publik ini masih menyisakan tanda tanya apakah dapat menjadi momentum bagi reformasi pengelolaan keuangan publik jangka panjang yang mengacu pada prioritas dan bertumpu pada efisiensi dan akuntabilitas secara substantif, atau hanya bersifat sementara dan akan kembali pada praktik lama inefisiensi dan masalah akuntabilitas.

## **Perubahan Permanen: "a 9/11 Moment?"**

Selain perubahan yang bersifat temporer, kajian di beberapa sektor juga menunjukkan bahwa COVID-19 telah mendorong terjadinya berbagai

macam perubahan yang sifatnya lebih mendasar dan permanen. Perubahan semacam ini berangkat dari asumsi bahwa praktik lama tidak lagi kompatibel dengan kondisi dan tantangan baru akibat krisis kesehatan. Tanpa adanya *new normal*, yaitu perubahan atau adaptasi yang sama sekali baru, maka sistem atau praktik lama tidak dapat bertahan di tengah dan pascapandemi.

Perubahan yang bersifat mendasar dan lebih permanen ini disebut “*a 9/11 moment*”. Dalam konteks politik global, istilah ini merefleksikan perubahan fundamental pascaperistiwa serangan teroris di AS, 11 September 2001.<sup>45</sup> Pascaperistiwa krisis ini, protokol keamanan yang sangat ketat khususnya di industri jasa penerbangan diberlakukan. Pemberlakuan protokol keamanan ini belum pernah ada sebelumnya, hingga mendorong perubahan yang tidak hanya bersifat sesaat, namun lebih jangka panjang dan permanen. Pengetatan protokol keamanan pasca-9/11 berhasil terlembaga dan pada akhirnya menjadi praktik yang lumrah serta diterima oleh banyak pihak. Norma baru terlembaga dalam industri jasa penerbangan, mulai dari pemeriksaan keamanan yang lebih ketat dengan berbagai peralatan yang canggih, hingga penerimaan atas larangan candaan mengenai bom yang dapat dikenakan sanksi pidana.

Di beberapa sektor, pandemi COVID-19 juga telah menghadirkan perubahan permanen ala “*a 9/11 moment*”, misalnya di industri jasa *hospitality* (termasuk hotel dan restoran), pariwisata, UMKM, sektor informal, dan (kemungkinan) sektor layanan dasar (pendidikan dan kesehatan). Sektor-sektor tersebut terkena dampak paling parah akibat pembatasan sosial selama penanganan COVID-19. Upaya pencegahan penularan virus menyebabkan sektor-sektor tersebut melakukan penyesuaian dan adaptasi yang permanen termasuk bagaimana bisnis proses harus dijalankan. Jika tidak dilakukan maka industri tersebut akan hancur dan kerugian yang dialami akan jauh lebih besar. Oleh karenanya, adaptasi yang bersifat mendasar di masa COVID-19 menjadi sebuah keharusan.

Dari berbagai perubahan dan adaptasi yang terjadi, transformasi digital menjadi salah satu aspek penting *new normal* yang menjadi karakteristik perubahan permanen akibat COVID-19. Memasuki era revolusi industri 4.0 banyak pihak memprediksi bahwa teknologi digital akan membawa perubahan yang sangat fundamental dalam berbagai aspek kehidupan manusia. Tidak dipungkiri, perubahan yang kerap disebut sebagai

---

45 Krishnan (2020). A Post COVID-19 World Order: Continuity or Break. Link: <https://moderndiplomacy.eu/2020/04/16/a-post-covid-19-world-order-continuity-or-break/>

transformasi digital tersebut, telah terjadi dan mulai dirasakan dampaknya. Namun sebagai sebuah proses, masyarakat memiliki tingkat adaptasi yang berbeda-beda, tergantung pada sumber daya dan kondisi yang dimiliki. COVID-19 telah mengakselerasi proses transformasi digital tersebut, memaksa perubahan yang berlangsung lebih cepat tanpa pandang bulu, terlepas dari tingkat kemampuan individu, masyarakat, dan bahkan negara. Sebagai konsekuensi dari diberlakukannya protokol kesehatan dan *social/physical distancing*, pelayanan publik, penyelenggaraan pemerintahan, serta aktivitas ekonomi mengandalkan teknologi digital agar tetap berjalan.

Di sektor jasa *hospitality* misalnya, bab yang ditulis Serli Wijaya, optimalisasi teknologi digital dalam operasional bisnis menjadi keharusan. Demikian pula dengan penyelenggaraan pemerintahan terutama peran birokrasi di era pandemi yang dituntut untuk berinovasi dan beradaptasi dengan cepat, terfasilitasi dengan adanya peran teknologi digital. Indri Apriliyanti dan Agus Pramusinto menegaskan hal tersebut tidak hanya terjadi pada pelayanan birokrasi tingkat pusat, tetapi juga di daerah. Teknologi digital juga menjadi salah satu solusi dari penyelenggaraan pilkada di era pandemi misalnya melalui *vote-by-mail* maupun *e-voting* seperti yang didiskusikan Kuskridho Ambardi. Boyke R. Purnomo dalam bab resiliensi sektor ekonomi rakyat mendiskusikan kondisi serupa, di mana UMKM dan ekonomi informal dipaksa mengadaptasi teknologi digital untuk bermigrasi secara masif ke *e-commerce* atau perdagangan elektronik melalui berbagai macam platform, media sosial, dan *online marketplace*. Secara ringkas, kajian di bab-bab sebelumnya menunjukkan, untuk dapat bertahan dan menyesuaikan dengan situasi COVID-19 berbagai sektor yang dibahas di atas, membutuhkan kemampuan adaptasi dan penguasaan teknologi digital sebagai salah satu bentuk *new normal*.

Akan tetapi, sebagaimana dijelaskan Cornelis Lay, transformasi digital yang menemukan momentum akselerasinya sebagai respons atas COVID-19 justru juga bisa melanggengkan relasi kuasa yang timpang yang sebelumnya telah ada. Penguasaan teknologi digital kini menjadi sumber material kekuasaan baru. Di sisi lain, meskipun perubahan dan adaptasi yang berlangsung dapat dikategorikan sebagai perubahan yang permanen, namun tidak semua perubahan tersebut dapat mendorong munculnya perubahan yang lebih fundamental atau *beyond* respons terhadap COVID-19. Perubahan yang pada gilirannya diharapkan dapat menjadi momentum bagi lahirnya perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang lebih setara dan adil.

## Dunia Pasca-COVID-19: Kelanjutan Praktik Lama atau Adaptasi Permanen?

Adaptasi di berbagai sektor akibat dari pandemi COVID-19 tidak terelakkan. Keseluruhan bab buku ini menunjukkan bagaimana berbagai bentuk adaptasi tersebut berlangsung. Adaptasi ada yang bersifat respons sesaat, ada pula berwujud perubahan yang tampaknya bersifat jangka panjang. Namun demikian, tidak ada jawaban yang pasti, setidaknya hingga buku ini disusun, atas pertanyaan apakah perubahan dan adaptasi tersebut dapat terlembaga dan menjadi perubahan yang lebih mendasar dan fundamental. Dengan kata lain, jawaban atas pertanyaan apakah adaptasi yang berlangsung saat ini dapat membawa kondisi yang lebih baik, *beyond* respons atas COVID-19, dan dapat mendorong terjadinya perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang lebih setara dan adil, dan tidak justru melanggengkan apa yang sudah berjalan, masih perlu digali lebih jauh.

Dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik oleh lembaga pemerintah, apakah adaptasi yang berlangsung menjadi momentum perubahan karakter birokratis dan rumit dari institusi pemerintahan, masih membutuhkan kajian lebih lanjut. Misalnya, apakah perubahan yang berlangsung di masa COVID-19 yang berbasiskan teknologi digital dapat mewujudkan sistem pelayanan publik yang lebih inklusif, *agile*, dan responsif? Sejumlah pertanyaan terkait dengan adaptasi dalam tata kelola politik, khususnya penyelenggaraan pilkada yang juga berbasiskan teknologi digital, juga masih perlu diuji. Termasuk misalnya, bagaimana adaptasi yang diterapkan dapat tetap menjamin *fairness* sebagai prinsip paling utama untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas, dan bagaimana penyelenggaraan pilkada yang harus mengadopsi pengaturan ketat protokol kesehatan tidak melahirkan *disenfranchisement* lebih jauh yang berakibat hilangnya akses hak pilih. Dari aspek pengelolaan keuangan pemerintah, adaptasi yang berlangsung dalam bentuk *refocusing* anggaran masih menyisakan tanda tanya apakah adaptasi ini dapat menjadi momentum bagi pengelolaan anggaran yang lebih fleksibel dan mengutamakan akuntabilitas sosial daripada sekedar aspek akuntabilitas administratif keuangan.

Selain dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, adaptasi baik yang bersifat sementara maupun permanen di sektor ekonomi juga masih perlu dicermati lebih jauh; apakah dapat mengantarkan pada perubahan yang lebih mendasar. Dalam penyelenggaraan pelayanan transportasi publik, apakah adaptasi yang berlangsung akibat pembatasan

sosial dapat menjadi momentum menguatnya sistem transportasi publik yang lebih ramah lingkungan dan lebih berkelanjutan. Sementara di sektor jasa *hospitality*, perlu dilacak lebih jauh apakah adaptasi yang berlangsung dapat mendorong perubahan yang fundamental yaitu pengelolaan jasa *hospitality* yang lebih hijau dan berkelanjutan. Di sektor pariwisata renungan pentingnya adalah, apakah COVID-19 dapat mendorong lahirnya pengelolaan pariwisata yang lebih berdaulat, berbasiskan pemberdayaan masyarakat lokal, alih-alih sekadar melanggengkan dominasi pemodal besar yang selama ini menguasai sektor pariwisata Indonesia. Di sektor UMKM dan ekonomi informal, aspek pentingnya adalah, apakah COVID-19 dapat menjadi momentum menguatnya peran sektor ini dalam perekonomian Indonesia yang masih sangat bergantung pada modal besar dan pemain asing. Kesemua pertanyaan tersebut menjadi *puzzle* yang membutuhkan telaah lebih lanjut.

Adaptasi di berbagai sektor bukan saja menyisakan sejumlah pertanyaan terkait dengan derajat kedalaman perubahan yang berlangsung, namun sebagaimana penjelasan di sejumlah bab sebelumnya juga menunjukkan terjadinya pelanggengan sistem yang ada. Transformasi digital sebagai bentuk respons terhadap COVID-19 telah memperkuat relasi kuasa yang berkembang, yang berbasis pada penguasaan sumber daya. Hadirnya teknologi digital melahirkan sumber material kekuasaan baru, yang membuat praktik timpang relasi kuasa tidak berubah, dan bahkan makin dalam. Struktur dan relasi kelas baru terbentuk dengan basis material penguasaan teknologi dan informasi. Selain itu, kajian sebelumnya menunjukkan bahwa COVID-19 tidak hanya membuka struktur sosial kelas prekariat (lihat Mas'udi dan Winanti, 2020) yang selama ini tersembunyi, namun upaya penanganannya pun ternyata telah kian memarginalkan kelompok-kelompok yang sebelumnya memang telah terpinggirkan. Wahyu Kustiningsih menyajikan analisis mengenai adaptasi *new normal* di sejumlah sektor, terutama ekonomi dan pendidikan, telah menempatkan perempuan (terutama ibu rumah tangga) dalam posisi yang semakin rentan. Pandemi COVID-19 dan penanganannya melanggengkan relasi kuasa yang timpang terutama bagi perempuan.

Pembahasan di bab-bab sebelumnya juga menyajikan sejumlah prasyarat bagaimana perubahan dan adaptasi yang berlangsung dapat membawa perubahan sosial yang lebih baik. Pertama, adaptasi mensyaratkan perubahan perilaku. Di sektor transportasi publik seperti yang dipaparkan oleh Yoga Permana, dkk., perubahan perilaku individu atas berbagai pilihan

moda transportasi menjadi krusial bagi proses adaptasi menuju sistem transportasi yang ramah lingkungan. Dari kacamata analisis psikologi sosial, adaptasi yang berlangsung di berbagai sektor akibat pandemi mensyaratkan perubahan perilaku individu. Tanpa adanya perubahan perilaku sosial yang mendasar, berbagai upaya yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun masyarakat bisnis yang bertujuan untuk “mendamaikan protokol kesehatan dengan kepentingan keberlanjutan ekonomi” tidak akan berhasil. Sebagaimana yang diidentifikasi oleh Hamdi Muluk agar perubahan perilaku di tingkat individu memiliki makna dalam ruang publik, dituntut adanya kebijakan yang jelas dan terarah dari pemerintah agar tidak memunculkan kebingungan dan kontradiksi atas pemahaman persepsi individu dengan praktik di komunitas.

Kedua, perubahan dan adaptasi yang lebih fundamental memerlukan modal sosial yang kuat. Diskusi sebelumnya menunjukkan bahwa di tengah ketidakberdayaan negara, komunitas dan berbagai organisasi masyarakat memiliki inisiatif dalam mengembangkan adaptasi untuk merespons COVID-19 yang berbasis komunitas dan kekuatan sosial. Arie Sujito menegaskan inisiatif masyarakat semacam ini dapat menjadi modal sosial bagi pelembagaan adaptasi dan perubahan yang lebih bersifat organik, yang berakar pada pengetahuan, praktik sosial, dan modalitas berbasis masyarakat. Dengan berkaca pada pengalaman Forum Akademika NTT (FAN), Jonatan Lassa menunjukkan peran Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di NTT yang membantu pemerintah setempat dalam mengkoordinasi berbagai respons terhadap COVID-19. Masyarakat sipil menjadi elemen penting dalam menggerakkan perubahan sosial yang lebih luas, di tengah keterbatasan negara dalam menangani situasi pandemi.

Ketiga, agar adaptasi yang berlangsung selama dan pasca-COVID-19 dapat menuju perubahan sosial yang lebih baik, maka upaya ini juga membutuhkan perubahan dari aspek budaya, sebagaimana dijelaskan oleh Siti Murtiningsih di bab tentang aspek budaya dari *new normal*. Perubahan budaya yang berlangsung merupakan respons atas lahirnya tantangan ekologis akibat pandemi. Dengan pendekatan budaya yang bersifat evolusioner yang salah satunya mensyaratkan agar perubahan dan adaptasi dapat bersifat lebih fundamental, aspek budaya *new normal* yang mungkin berkembang adalah menguatnya kesadaran dan semakin pentingnya praktik solidaritas sosial. Dengan cara berpikir semacam ini, adaptasi kebiasaan baru hanya akan berhasil apabila telah muncul kesadaran dari setiap individu bahwa kesediaan untuk menjaga pembatasan sosial sebetulnya

tidak hanya untuk kepentingan diri sendiri namun kepentingan orang lain dan kepentingan bersama. Solidaritas semacam ini tidak hanya dibutuhkan di tingkat lokal dan nasional, namun juga di tingkat global.

### **Penutup: Masa Depan *New Normal***

Pada akhirnya kajian mengenai berbagai bentuk adaptasi dan perubahan ditunjukkan untuk memprediksi perkembangan *new normal* tata kehidupan pasca-COVID-19, yang berisi sejumlah kemungkinan sebagai berikut:

*Pertama*, pandemi memaksa terjadinya perubahan-perubahan di level individu maupun kelembagaan sebagai akibat dari adaptasi yang harus dilakukan. Di level individual, *new normal* yang terbentuk adalah institusionalisasi protokol kesehatan dalam perilaku individu sehari-hari, yang lebih lanjut membutuhkan pendefinisian ulang pola hubungan interpersonal. Dari sisi kelembagaan, adaptasi atas *new normal* juga berlangsung di berbagai sektor, privat maupun publik. Di sektor privat, pelembagaan *new normal* berlangsung sebagai bagian dari mekanisme untuk bertahan khususnya secara ekonomi. Di sektor publik, arah *new normal* adalah penciptaan sistem pengelolaan *public goods* (termasuk pelayanan dasar) yang lebih universal dan imparsial.

*Kedua*, COVID-19 membuka jalan bagi adaptasi digital yang sangat masif, khususnya dalam bentuk percepatan “*digital economy*”, serta pengelolaan politik dan pelayanan publik berbasis teknologi digital. Konsep dan praktik ekonomi yang sudah mulai berkembang beberapa tahun belakangan menemukan momentum akibat COVID-19. Seperti yang disampaikan James Manyika (dalam Susskind, 2020) COVID-19 telah mengakselerasi perilaku digital mulai dari yang paling sederhana seperti *delivery service*, bekerja dari rumah, pembelajaran jarak jauh, *telemedicine*, sampai dengan pengorganisasian ulang *supply chain* dalam sistem produksi dan distribusi yang rumit. Dalam hal pelayanan publik, gagasan *e-governance* di berbagai aspek mendapatkan momentum percepatan, serta pengenalan mekanisme politik baru yang berbasis digital, seperti *e-voting*, *e-participation*, penggunaan *augmented reality* dalam komunikasi politik, dan seterusnya.

*Ketiga*, tatanan ekonomi politik global yang penuh kontradiksi antara munculnya solidaritas global dan de-globalisasi. Di satu sisi, COVID-19 melahirkan munculnya solidaritas global terutama yang kalangan masyarakat sipil. Kesadaran bahwa kerja sama dibutuhkan untuk mengatasi dan mencegah penyebaran COVID-19 yang lebih luas. Namun di sisi lain, pembatasan sosial menyebabkan merosotnya secara signifikan mobilitas manusia dan barang secara fisik yang bersifat lintas batas negara. Situasi ini bisa memicu fenomena penguatan sikap nasionalistik dan *reversing globalization*. COVID-19 juga mempertegas menguatnya aspek tantangan keamanan dan kedaulatan negara yang bersifat nonkonvensional. Hal ini memaksa negara untuk mendefinisikan kembali kedaulatan dan tantangan atas pengelolaan kedaulatan di berbagai aspek.

Berbagai aspek kemungkinan pendalaman perubahan sebagai akibat *new normal* di atas membutuhkan kehadiran sistem antisipasi dan strategi pengelolaan dalam kerangka kebijakan, yang dalam prosesnya membutuhkan keterlibatan seluruh *stakeholders* tata kelola, mulai dari formulasi sampai dengan desain implementasi. Dengan demikian, tantangan *new normal* dan perkembangan COVID-19 yang bersifat sangat dinamis dan penuh kejutan akan tetap bisa lebih dikelola secara lebih sistematis.



## Daftar Pustaka

- Copenhagen Economics (March 2020), “Economic Consequences of the COVID-19 Pandemic”, [https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/530/1585835646/copenhagen-economics\\_economic-consequences-covid-19.pdf](https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/0/530/1585835646/copenhagen-economics_economic-consequences-covid-19.pdf) (akses tanggal 1 Agustus 2020)
- IMF, 25 June 2020, ‘New predictions suggest a deeper recession and a slower recovery’ <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/imf-lockdown-recession-covid19-coronavirus-economics-recession/> (akses tanggal 1 Agustus 2020)
- Krishnan, S. (16 April 2020.), “A Pos Covid-19 World Order: Continuity or Break?”, *Modern Diplomacy*. <https://moderndiplomacy.eu/2020/04/16/a-post-covid-19-world-order-continuity-or-break/> (akses tanggal 1 Agustus 2020)
- Martin, Eric. Martin (2020.), “IMF Projects Deeper Global Recession on Growing Virus Threat”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-24/imf-forecasts-deeper-global-recession-from-growing-virus-threat>.
- Mas’udi, W dan Winanti, P. S. (eds.) *Tata Kelola Penanganam Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Pramisti, Nurul Qomariyah. Pramisti (6 Agustus 2020), . “Dahsyatnya Dampak Pandemi Penyebab Kontraksi Ekonomi RI”, <https://tirto.id/dahsyatnya-dampak-pandemi-penyebab-kontraksi-ekonomi-ri-fVSV> Diakses 6 Agustus 2020.
- Susskind, D. June 2020. “How will the world be different after COVID-19?” <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/pdf/how-will-the-world-be-different-after-COVID-19.pdf>

## Biodata Singkat Penulis

**ABDUL GAFFAR KARIM** Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, pengampu mata kuliah *Agama dan Tata Politik*. Disertasinya tentang renegotiasi kontrak sosial dipublikasikan pada tahun 2020 dengan judul “Menegosiasi Ulang Indonesia: Perubahan Politik dan Peran Lembaga-lembaga Agama di Manado dan Sumenep dalam Era Awal Reformasi”. E-mail: agkarim@ugm.ac.id Media sosial: @agkarim

**AGUS PRAMUSINTO** Profesor di Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik, FISIPOL UGM. Lulus program Master dan Doktor dari Australian National University. Saat ini menjadi Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara. E-mail: agus.pramusinto@ugm.ac.id

**ARIE SUJITO** Sosiolog, Dosen FISIPOL UGM, meminati kajian Sosiologi Politik, tema demokrasi dan lokalitas, serta perubahan sosial desa. Saat ini menjadi Ketua Departemen Sosiologi UGM dan Sekjen pengurus pusat Ikatan Sosiologi Indonesia (ISI). E-mail: djitoarie@ugm.ac.id

**BOYKE RUDY PURNOMO** Dosen pada Departemen Manajemen Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada. Menamatkan program doktor pada bidang *International Management* dari University of Agder, Norwegia. Ia juga mendapatkan sertifikasi profesi *Certified Financial Planner* (CFP) dari *Financial Planner Standard Board*. Bidang keahlian yang ditekuni adalah kewirausahaan, industri kreatif, dan *entrepreneurial finance*. E-mail: boykepurnomo@ugm.ac.id

**CORNELIS LAY** Profesor Ilmu Politik dan Pemerintahan, *Editor in Chief Power, Conflict, and Democracy (PCD) Journal*, dan Kepala Research Centre for Politics and Government (PolGov) di Departemen Politik dan Pemerintahan, FISIPOL UGM. Minat kajiannya meliputi *political linkages*,

*civil society*, partai politik, *democratic decentralisation*, politik lokal, serta tata kelola perbatasan. E-mail: conny@ugm.ac.id

**ERWAN AGUS PURWANTO** Profesor Manajemen & Kebijakan Publik dan Dekan FISIPOL UGM. Menyelesaikan program doktor bidang Ilmu Sosial di University of Amsterdam. Minat studi yang ditekuni termasuk inovasi kebijakan dan reformasi birokrasi. Publikasinya antara lain mengenai kualitas kebijakan publik di era desentralisasi; kebijakan pendidikan dan kesehatan. E-mail: erwan@ugm.ac.id

**HAMDI MULUK** Profesor Psikologi Politik dan Ketua Laboratorium Psikologi Politik Fakultas Psikologi Universitas Indonesia. Menyelesaikan program doktor bidang Psikologi Sosial di Universitas Indonesia. Minat studi yang ditekuni, antara lain: isu-isu sosial dan politik, hubungan antaretnik, kekerasan dan perdamaian, ingatan kolektif dan terorisme. E-mail: hamdim@ui.ac.id.

**INDRI DWI APRILIYANTI** Pengajar di Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik, FISIPOL, UGM. Mendapatkan gelar doktor di University of Agder, Norwegia. Minat riset tentang pengaruh politik dan kekuasaan pada bisnis. Publikasinya antara lain mengenai peran politik dan kekuasaan pada *corporate governance* BUMN. E-mail: indri\_mkp@ugm.ac.id

**JONATAN LASSA** Dosen senior Studi Bencana dan Humanitarian Emergencies di Charles Darwin University. Menyelesaikan PhD di University of Bonn, Jerman. Sebelumnya, peneliti di United Nations University di Bonn; Ash Center, Harvard Kennedy School; dan beberapa lembaga di bawah Nanyang Technological University. Aktif terlibat sebagai konsultan di lembaga swadaya masyarakat, baik lokal maupun internasional, PBB maupun bilateral donor. E-mail: jonatan.lassa@cdu.edu.au

**KUSKRIDHO AMBARDI** Mengajar di Departemen Sosiologi FISIPOL UGM. Menyelesaikan studi doktoralnya di Ohio State University. Bersama Saiful Mujani dan William Liddle, menulis buku *Critical Democrat* (2018) yang diterbitkan Cambridge University Press. E-mail: dody\_ambardi@ugm.ac.id atau ambardi.dodi.ugm@gmail.com

**KAFA ABDALLAH KAFAA** Mahasiswa program magister Departemen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan (PSDK), FISIPOL UGM. Menekuni kajian perlindungan sosial, jaminan sosial dan kesehatan, rezim kesejahteraan inklusif, dan kelompok rentan. Saat ini sebagai *Editorial Secretary, Journal of Social Development Studies*. E-mail: abdallah\_kafa@mail.ugm.ac.id

**KARINA MIATANTRI** Menyelesaikan program Master pada bidang Perencanaan Lingkungan dan Infrastruktur di University of Groningen dengan topik tesis *transit-oriented development*. Meminati studi perencanaan infrastruktur berkelanjutan, adaptasi perubahan iklim dan kajian pembangunan perkotaan. E-mail: miantantri@gmail.com

**M. BAIQUNI** Professor Geografi dan Ketua Departemen Geografi Pembangunan, Ketua Program Magister dan Doktor Kajian Pariwisata Sekolah Pascasarjana (2011-2018), Kepala Pusat Studi Pariwisata (2010-2012), UGM. Ketua Umum Forpimgeo Indonesia, Inisiator the STARS (*Sustainable Tourism Action Research Society*), Fellow LEAD (*Leadership for Environment And Development*) London, Lifetime member SID (*Society for International Development*) Rome. E-mail: mbaiquni@ugm.ac.id

**NURHADI** Pengajar pada Departemen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, FISIPOL UGM. Menyelesaikan program doktor pada bidang Kebijakan Sosial di University of York, UK. Minat riset pada isu-isu kebijakan anak, perlindungan sosial, inklusi digital dan teori pembangunan masyarakat. Saat ini sebagai *Editor in Chief Journal of Social Development Studies (JSDS)* dan *Country Correspondent* untuk Indonesia (2020-2022), *International Association for Community Development (IACD)*. E-mail: nurhadi@ugm.ac.id

**NYIMAS AUN FARHANA** Meminati kajian mobilitas perkotaan dan transportasi berkelanjutan. Memperoleh M.Sc di bidang Perencanaan Lingkungan dan Infrastruktur dari University of Groningen. Saat ini bekerja sebagai Program Officer Transport di Proyek KIAT (Kemitraan Indonesia-Australia untuk Infrastruktur). E-mail: n\_aunfarhana@yahoo.com

**OVA EMILIA** Dosen di Departemen Obstetri & Ginekologi dan Dekan Fakultas Kedokteran, Kesehatan Masyarakat dan Keperawatan UGM; selain bidang klinik memiliki *background* bidang Pendidikan Kedokteran; meminati kajian kesehatan perempuan dan reproduksi, *evidence based practice*, kebijakan berkaitan dengan kesehatan ibu dan anak, pendidikan klinik dan role modelling. Meraih gelar PhD in Medical Education (Clinical Teaching) dari University of New South Wales, Australia. E-mail: ovaemilia@ugm.ac.id atau ovaemilia@gmail.com

**POPPY S. WINANTI** Menekuni kajian Ekonomi Politik Global, regionalisme ekonomi, tata kelola industri ekstraktif dan Kerja Sama Selatan-Selatan. Memperoleh PhD dalam Ilmu Politik dari University of Glasgow. Saat ini sebagai dosen di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM dan *non-resident fellow* USAsia Centre, Perth. E-mail: poppysw@ugm.ac.id; Website: <http://poppysw.staff.ugm.ac.id>

**PRAYOGA PERMANA** Pengajar di Departemen Manajemen & Kebijakan Publik, UGM dan kandidat doktor bidang ekonomi politik internasional di University of Groningen, Belanda. Minat riset pada politik integrasi ekonomi regional di Asia Tenggara. Publikasinya antara lain tentang ASEAN *Open Skies Policy* dan ekonomi politik kebijakan perdagangan otomotif di ASEAN. E-mail: mprayoga@ugm.ac.id

**SERLI WIJAYA** Pengajar pada Program Studi Magister Manajemen Fakultas Bisnis dan Ekonomi Universitas Kristen Petra Surabaya. Meminati kajian *hospitality and tourism marketing*, wisata minat khusus, dan perilaku pelanggan. Meraih gelar Ph.D. in Hospitality and Tourism Marketing dari College of Business, Victoria University, Melbourne, Australia. E-mail: serliw@petra.ac.id

**SITI MURTININGSIH** Dosen di Fakultas Filsafat UGM, Departemen. Filsafat Barat, pengampu mata kuliah Filsafat Pendidikan, Metafisika Ontologi, Sosialisme-Marxisme, Liberalisme dan Pendidikan Kewarganegaraan. Menyelesaikan doktor dalam bidang Filsafat di Fakultas Filsafat UGM, melalui program *sandwich-like* DIKTI di Dept. Philosophy and Religious Studies, Mahidol University Thailand dan Dept. Philosophy,

National University of Singapore, Singapore. E-mail : stmurti@ugm.ac.id atau titiek.murti@gmail.com

**SUSETIAWAN** Profesor pada Departemen Pembangunan Sosial dan Kesejahteraan, FISIPOL UGM. Menyelesaikan program doktor pada bidang Sosiologi di Bielefeld University, Jerman. Minat riset pada isu-isu pembangunan pedesaan, hubungan industrial, dan pembangunan pertanian. Saat ini sebagai *Editor in Chief, Indonesian Journal of Social Development (IJSd)* dan aktif sebagai Mustasyar Pimpinan Wilayah Nahdlatul Ulama (PWNU) DIY. E-mail: susetiawan@ugm.ac.id

**WAHYU KUSTININGSIH** Pengajar di Departemen Sosiologi FISIPOL UGM sejak 2014. Menyelesaikan studi S1 dan S2 di Sosiologi FISIPOL UGM. Minat studi pada isu demografi sosial, migrasi, ketenagakerjaan, lingkungan, jejaring sosial, dan metode penelitian campuran (kuantitatif-kualitatif). E-mail: wahyukustiningsih@ugm.ac.id.

**WAHYUDI KUMOROTOMO** Guru Besar di Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik, FISIPOL UGM. Minat studinya pada kebijakan keuangan publik, penganggaran, kebijakan publik dan akuntabilitas di sektor publik. Gelar masternya diperoleh dari LKY School of Public Policy, Singapura dan PhD Sains Politik di Universiti Sains Malaysia. E-mail: kumoro@ugm.ac.id

**WAWAN MAS'UDI** Dosen di Departemen Politik dan Pemerintahan, FISIPOL UGM. Berminat pada kajian populisme dan kepemimpinan politik, studi elektoral, *welfare politics*, dan politik lokal. Meraih gelar PhD in Political Science dari the Asia Institute, University of Melbourne. E-mail: masudi@ugm.ac.id





*New Normal* atau Adaptasi Kebiasaan Baru menjadi mantra penting yang dipakai oleh WHO dan Pemerintahan di berbagai negara untuk berdamai dengan wabah COVID-19. Sejak merebak Desember 2019, pandemi ini belum menunjukkan ujung akhir, sementara upaya untuk menjinakkannya juga terus berlangsung. Di tengah kebutuhan untuk segera menggerakkan kembali aktivitas ekonomi, sosial, dan pelayanan publik, kebutuhan untuk mengedepankan kesehatan dan keselamatan menjadi prasyarat wajib. *New normal* menjadi jalan tengah untuk mendamaikan antara kepentingan menggerakkan ekonomi dengan kebutuhan adaptasi protokol kesehatan demi mencegah penyebaran COVID-19. Sejarah pandemi yang berulang kali menghantam peradaban mengajarkan, *new normal* memiliki dimensi lebih dari sekedar adaptasi protokol kesehatan baru, namun sebagai bentuk perubahan yang jauh lebih mendalam sebagai dampak dari situasi krisis.

Ditulis oleh 24 ahli dalam ilmu sosial, politik, kebijakan, kesehatan, ekonomi kreatif, dan psikologi, buku 18 Bab ini menawarkan kajian komprehensif *new normal*, mulai dari perdebatan istilah sampai dengan penerimaan sosial atas diskursus ini. Ulasan para penulis menunjukkan bahwa diskursus *new normal* bukan sekedar merujuk pada protokol atau kebiasaan kesehatan baru baik di level individu maupun organisasional. Lebih dalam, *new normal* menunjukkan aspek-aspek perubahan yang terjadi sebagai dampak dan respons atas situasi pandemi global ini. Perubahan yang tengah berlangsung merupakan kombinasi antara yang bersifat reaktif dan jangka pendek sebagai prasyarat untuk normalisasi kehidupan; dengan perubahan yang lebih bersifat fundamental dan jangka panjang, sebagai elemen baru peradaban untuk merespons pandemi.

“Berlakunya *New Normal* menjadi penanda paling jelas bagi terjadinya perubahan sosial ekonomi dan politik pada masa dan pasca COVID-19. Buku ini membahas secara mendalam berbagai dimensi kehidupan masyarakat untuk menjelaskan secara sistematis pengertian *New Normal*. Selain itu, secara obyektif menunjukkan kekuatan sekaligus kerentanan masyarakat yang memerlukan penyesuaian maupun perubahan kebijakan, untuk menciptakan ketahanan masyarakat dalam menghadapi pandemi baik di masa kini maupun di masa datang.

— **Medelina K. Hendyio** (Deputy Executive Director of Centre for Strategic and International Studies (CSIS) Jakarta)

“Buku ini terbit pada saat yang tepat. Ia memberikan pemahaman filosofis, dan praktik yang mendalam mengenai pandemi COVID-19 dan implikasi dari fenomena global terhadap dinamika relasi kelas, pemerintah dan masyarakat di satu negara. Buku yang ditulis oleh para akademisi ini secara argumentatif memberikan alternatif pemikiran yang keluar dari pakem pemahaman umum dalam memaknai situasi pandemi COVID-19 ini, karenanya sangat dianjurkan untuk dibaca oleh para pemangku kepentingan.

— **Jaleswari Pramodhawardani** (Deputi V Bidang Kajian dan Pengelolaan Isu Politik, Hukum, Pertahanan, Keamanan dan HAM, Kantor Staf Presiden)

GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS



Jl. Sendok, Karanggayam CT VIII, Caturtunggal,  
Depok, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281  
Telp.Fax.: 0274 561037, Mobile/WA: 081 228 47 8888  
📧 ugmppress 📧 @ugmppress 🌐 ugmppress.ugm.ac.id

ISBN 978-602-386-902-2

