

Adaptive, Agile atau Robust Governance untuk Menjaga Ketahanan Daerah dalam Menghadapi Pandemi COVID-19: Studi Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah di Jawa Timur Tahun 2020-2022

Ja'far Muhammad*¹, Wawan Sobari², M. Lukman Hakim³

^{1,2,3}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya

Abstract. The Regional Government Work Plan or the so-called RKPDP is a regional planning document for a period of 1 (one) year. Ideally, the various methods used by local governments in dealing with COVID-19 can be found in the RKPDP. This study aims to find out this method by exploring the local government's response to the COVID-19 pandemic in development planning and then knowing what kind of governance model is used. This research method is a political archive with the source of the RKPDP document in five districts/cities in East Java. To maintain the validity of the data, this research directly copied the data from the RKPDP document and re-checked it after the data was loaded in the report after the data processing mechanism. The results of the study found that local governments applied the concept of adaptive governance to deal with COVID-19. The phenomenon of *adaptive local governance* considers the role of the central government in the governance of handling COVID-19. This study finds that the centralization of the central-local government relationship actually encourages adaptive governance. The implication is that the handling of COVID-19 based on policy changes to legitimize the centralization of government relations such as regulations issued by the central government such as Presidential Instruction No. 4 of 2020 and Instruction of the Minister of Home Affairs No. 1 of 2020. The form of adaptive governance in handling pandemics is by adjusting the context of handling pandemics, namely health care, economic recovery and strengthening social networks. However, COVID-19 is the focus of local government attention in development planning, the findings of this study differ from the argument that COVID-19 is a game-changer because COVID-19 only exists as an additional element of development and does not really change the planning flow.

Keywords: Adaptive Governance; COVID-19; Development Planning Document

Abstrak. Rencana Kerja Pemerintah Daerah atau yang disebut RKPDP merupakan dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Idealnya berbagai macam cara yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menangani COVID-19 dapat ditemukan dalam RKPDP. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui cara tersebut dengan mengeksplorasi respons pemerintah daerah terhadap pandemi COVID-19 dalam perencanaan pembangunan kemudian dapat diketahui model tata kelola seperti apa yang digunakan. Metode penelitian ini adalah arsip politik dengan sumber dokumen RKPDP lima kabupaten/kota di Jawa Timur. Untuk menjaga keabsahan data penelitian ini menyalin langsung data dari dokumen RKPDP dan melakukan *cross check* ulang setelah data dimuat dalam laporan setelah mekanisme pengolahan data. Hasil penelitian menemukan pemerintah daerah mengaplikasikan konsep tata kelola adaptif untuk menangani COVID-19. Fenomena *adaptive local governance* mempertimbangkan peran pemerintah pusat dalam tata kelola penanganan COVID-19. Penelitian ini menemukan bahwa sentralisasi dari hubungan pemerintah pusat-daerah justru lebih mendorong tata kelola adaptif. Implikasinya penanganan COVID-19 berdasarkan perubahan kebijakan menjadi legitimasi sentralisasi hubungan pemerintah seperti peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah pusat seperti Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 dan Instruksi Menteri Dalam Negeri No 1 Tahun 2020. Bentuk dari tata kelola adaptif dalam penanganan pandemi dengan menyesuaikan konteks penanganan pandemi yaitu penanganan kesehatan, pemulihan ekonomi dan penguatan jejaring sosial. Bagaimanapun COVID-19 menjadi pusat perhatian pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan, temuan penelitian ini berbeda dengan argumen yang menyatakan bahwa COVID-19 adalah *game-changer* karena COVID-19 hanya ada sebagai unsur tambahan pembangunan dan tidak benar-benar mengubah alur perencanaan.

Kata Kunci: Adaptive Governance; COVID-19; RKPDP

Received: 12/07/2022

Revised: 12/08/2022

Accepted: 26/09/2022

***Korespondensi:**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya
Jl. Ketawanggede, Kec. Lowokwaru, Kota Malang, Jawa Timur 65145
Email: jafarm689@gmail.com

PENDAHULUAN

COVID-19 berdampak signifikan pada pertumbuhan ekonomi daerah. Data yang tertera pada tabel di bawah ini menunjukkan terjadi penurunan yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi daerah di Jawa Timur. Di samping beberapa indikator kinerja utama seperti Indeks Pembangunan Manusia dan Persentase Kemiskinan, Pertumbuhan Ekonomi menjadi indikator paling terdampak. Kondisi ini mengharuskan pemerintah daerah mengatur ulang rencana pembangunan.

Tabel 1 Perbandingan Angka Pertumbuhan Ekonomi Kab. / Kota di Provinsi Jawa Timur

No	Kab/Kota	Tahun		Keterangan
		2019*	2020**	Selisih 2019-2020
1	Kota Batu	6,51	-6,46	-12,97
2	Kota Kediri	5,47	-6,25	-11,72
3	Kab. Tuban	5,14	-5,85	-10,99
4	Kota Surabaya	6,09	-4,85	-10,94
5	Kota Pasuruan	5,56	-4,33	-9,89
6	Kab. Sidoarjo	5,99	-3,69	-9,68
7	Kota Probolinggo	5,94	-3,64	-9,58
8	Kota Mojokerto	5,65	-3,69	-9,34
9	Kab. Banyuwangi	5,55	-3,58	-9,13
10	Kab. Gresik	5,42	-3,68	-9,1
11	Kota Madiun	5,69	-3,39	-9,08
12	Kab. Jember	5,51	-2,98	-8,49
13	Kab. Tulungagung	5,32	-3,09	-8,41
14	Kab. Malang	5,49	-2,68	-8,17
15	Kota Blitar	5,84	-2,28	-8,12
16	Kab. Lamongan	5,43	-2,65	-8,08
17	Kota Malang	5,73	-2,26	-7,99
18	Kab. Pasuruan	5,83	-2,03	-7,86
19	Kab. Situbondo	5,44	-2,33	-7,77
20	Kab. Kediri	5,06	-2,41	-7,47
21	Kab. Pamekasan	4,92	-2,54	-7,46
22	Kab. Blitar	5,12	-2,29	-7,41
23	Kab. Lumajang	4,61	-2,79	-7,4
24	Kab. Trenggalek	5,08	-2,17	-7,25
25	Kab. Madiun	5,42	-1,69	-7,11
26	Kab. Jombang	5,1	-1,98	-7,08
27	Kab. Nganjuk	5,36	-1,71	-7,07
28	Kab. Pacitan	5,08	-1,84	-6,92
29	Kab. Mojokerto	5,81	-1,11	-6,92
30	Kab. Ngawi	5,05	-1,69	-6,74
31	Kab. Bojonegoro	6,34	-0,4	-6,74
32	Kab. Probolinggo	4,56	-2,12	-6,68
33	Kab. Magetan	5,04	-1,64	-6,68
34	Kab. Bondowoso	5,3	-1,36	-6,66

35	Kab. Bangkalan	1,03	-5,59	-6,62
36	Kab. Ponorogo	5,01	-0,9	-5,91
37	Kab. Sampang	1,85	-0,29	-2,14
38	Kab. Sumenep	0,14	-1,13	-1,27

Sumber: BPS Jawa Timur, Diolah (2021)

Peneliti ingin mengetahui perubahan apa saja yang pemerintah daerah lakukan dalam merespons pandemi. Selanjutnya peneliti ingin mencari pola tertentu berdasarkan perubahan kebijakan untuk mengetahui model *governance* seperti apa yang ada dalam pemerintah daerah di Indonesia. Dengan membandingkan perubahan kebijakan yang ada di beberapa daerah penelitian ini mencari kebijakan apa saja yang diambil oleh masing-masing kepala daerah. Beberapa penelitian terdahulu mengangkat tema kebijakan kepala daerah di Indonesia menyoroti karakteristik daerah.

Zahrotunnimah (2020) menyoroti hubungan Pemerintah daerah dan pusat. Langkah taktis pemerintah daerah dalam pencegahan penyebaran virus corona COVID-19 di Indonesia. Menurutnya pemerintah daerah telah banyak melakukan strategi komunikasi kepada masyarakat wilayahnya masing-masing melalui teknik koersif, informatif, canalizing, edukatif, persuasif dan redundancy dalam mengemas pesan berupa instruksi, himbauan kepada masyarakat untuk mencegah penularan COVID-19 di wilayahnya masing-masing. Akan tetapi masih belum melakukan teknik koersif sampai pada tahap memberikan sanksi untuk efek jera bagi pelanggarnya. Pemerintah pusat juga belum memaksimalkan perannya dalam menggunakan strategi komunikasi secara komprehensif bagi seluruh pemerintah daerah. Hal ini karena tidak adanya komando nasional dari pemerintah pusat yang dikenal lambat dalam mencegah penularan COVID-19 yang sudah menjadi bencana global.

Seputra (2020) menulis pengaruh implementasi kebijakan terhadap efektivitas penanggulangan COVID-19 oleh pemerintah Kabupaten Kerinci. Berhasilnya kebijakan yang diterakan oleh pemerintah Kabupaten Kerinci akan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor implementasi kebijakan yaitu komunikasi, disposisi, sumber daya dan struktur birokrasi. Empat faktor ini harus benar-benar diperhatikan dan dioptimalkan oleh Kabupaten Kerinci agar tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rangka penanganan COVID-2019 khususnya wilayah Kabupaten Kerinci dapat tercapai dan efektif.

Dzakwan (2020) menulis tentang pemetaan kesiapan daerah dalam menangani COVID-19. Menurutnya terjadi kenaikan kebutuhan akan peran daerah dalam penanganan

COVID-19 di Indonesia beberapa waktu ke depan, yang jauh lebih penting untuk dipastikan adalah kapasitas tiap daerah seiring dengan meningkatnya penyebaran ini. Mengingat bahwa COVID-19 belum ditemukan obat penawarnya, maka elemen utama yang perlu dijamin adalah ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan rujukan setidaknya di tingkat provinsi, serta ketersediaan anggaran di tingkat provinsi dalam penanganan COVID-19 baik itu untuk memberikan insentif bagi tenaga medis, melakukan pengadaan alat kesehatan yang dibutuhkan, ataupun membangun sarana prasarana darurat.

Penelitian tentang pemulihan juga sudah dilakukan oleh Islami et al., (2021). Hasil penelitian menunjukkan bahwa permasalahan yang dihadapi UMKM seperti penurunan penjualan, masalah permodalan, distribusi yang terhambat, kesulitan bahan baku dan masalah produksi. Pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan dalam rangka memperdayakan UMKM dalam situasi pandemi COVID-19.

Dari semua penelitian terkait COVID-19 dan Pemerintah Daerah diatas belum ada penelitian yang menggunakan dokumen perencanaan daerah padahal seluruh kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah bermuara pada dokumen tersebut. Peneliti melihat dokumen Perubahan RKPD masing-masing kota dan kabupaten yang terjadi secara sengaja sebagai respons pemerintah daerah atas wabah yang menjangkiti.

Penelitian menarik untuk mengisi celah penelitian dalam kajian pemerintahan daerah yaitu respon *governance* terhadap pandemi. Literatur yang dirujuk yang berfokus pada respon *governance* terhadap pandemi. Studi ini berupaya mengeksplorasi respon *governance* dalam lingkup terhadap pandemi berdasarkan kebijakan pembangunan sehingga bisa diketahui apakah respon tersebut bagian dari model *governance* seperti apa atau ada kemungkinan menunjukkan model baru.

Model Agile, Adaptive, dan agile dalam Tatakelola Pandemi

Agile governance atau tata kelola pemerintahan yang tangkas adalah konsep yang diciptakan di bidang rekayasa perangkat lunak, dan kemudian diperluas ke studi organisasi (Overby dkk., 2006). Tata kelola ini memerlukan praktik kerja dan metode yang memberikan ruang untuk tanggapan cepat. Awalnya konsep ini diterapkan pada pengembangan perangkat lunak. Ide utama dari konsep ini adalah jika perangkat lunak yang berfungsi dirilis dengan cepat, efeknya dapat dievaluasi lebih awal dan digunakan untuk perbaikan lebih lanjut (Boehm, 2002)

Dalam penanganan pandemi tata kelola jenis ini diperlukan (Jae Moon & Wu, 2022) mengidentifikasi kelincahan atau respons tangkas sebagai faktor penting dalam penanganan dan mitigasi infeksi COVID-19 yang efektif di negara itu karena COVID-19 lebih menular daripada virus serupa. Pemerintah Korea Selatan pada tahun 2015 segera mengambil langkah proaktif untuk mengembangkan dan menyiapkan alat uji, memperkenalkan penyelidikan epidemiologis menyeluruh, dan meminimalkan infeksi di rumah sakit. Pengalaman Korea Selatan dengan MERS dan ingatan institusionalnya merupakan fondasi penting bagi respons kebijakannya yang cepat dan efektif terhadap pandemi COVID-19 (Jae Moon & Wu, 2022)

Ticläu (2020) menjelaskan kemampuan pemerintah untuk mengaplikasikan *tata kelola adaptif* sebagai jawaban atas penanganan pandemi. Kemampuan tersebut bertitik pada seni keseimbangan. Pemerintah perlu menawarkan nilai publik di semua sektor pemerintahan sambil berjuang melawan tingkat ketidakpastian dan perubahan yang semakin meningkat.

Untuk menambah argumen yang sejalan dengan Ticläu, Hizbaron menulis pengurangan risiko bencana ke dalam perencanaan pembangunan yang menjadi agenda utama di seluruh dunia selain mengamankan tata kelola adaptif di setiap negara untuk memenuhi komitmen global terhadap pengurangan risiko bencana (Hizbaron et al., 2021).

Tata kelola adaptif adalah cerminan dari sistem pemerintahan yang lebih luas yang memungkinkannya beradaptasi dengan keinginan publik dan peristiwa lain – dalam kasus kami pandemi COVID-19 (Janssen & van der Voort, 2020). Strategi tata kelola adaptif memanfaatkan kemampuan internal dan eksternal, mendesentralisasikan kekuasaan pengambilan keputusan, dan berusaha menginformasikan keputusan tingkat yang lebih tinggi dari bawah ke atas (Janssen & van der Voort, 2016). Literatur tentang pemerintahan adaptif menawarkan banyak diskusi tentang masalah sentralisasi. Desentralisasi memfasilitasi adaptasi dengan keadaan lokal. Namun, sentralisasi membantu koordinasi, yang dapat memfasilitasi adaptasi juga (Weng et al., 2020).

Istilah *Robust Governance* dikembangkan oleh Ansel et al (2020) saat memberikan potret *governance* yang berhadapan dengan COVID-19. Ansel (2020) menyamakan COVID-19 dengan istilah turbulensi. Sementara penelitian yang membahas masalah yang berkaitan dengan tata kelola turbulensi yang kuat masih dalam tahap awal, dan strategi tata kelola untuk memastikan ketangguhan membutuhkan eksplorasi lebih lanjut.

Kemampuan pemerintah daerah untuk menangani bencana tersebut sebenarnya dapat dilihat melalui kebijakan apa saja yang diambil secara komprehensif oleh pemerintah dan itu terdapat pada perencanaan pembangunan. Studi kali ini bertujuan untuk melihat untuk melihat perencanaan pembangunan dalam menghadapi COVID-19. Maka perlu pengkhususan untuk menggaris bawahi perencanaan pembangunan tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi bagaimana pemerintah merespons pandemi COVID-19 untuk lebih memahami tata kelola pemerintahan di daerah. Penelitian ini diharapkan mampu menjelaskan bahwa ada berbagai macam cara yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam menangani COVID-19 dan faktor apa yang menyebabkan pemerintah mengambil model tersebut. Penelitian ini akan memberikan kontribusi pada kajian pemerintahan daerah tentang model tata kelola dari daerah.

Baik model *Robust*, *Agile*, maupun *Adaptive governance* sudah diperkenalkan dan direkomendasikan untuk menangani pandemi. Alih-alih merekomendasikan suatu model, penelitian ini mencari model apa yang sebenarnya digunakan oleh pemerintah daerah untuk menangani pandemi. Argumen ini yang menjadi menarik untuk diteliti.

METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian kearsipan politik sebagai metode. Metode ini mengklaim bahwa penelitian arsip meningkatkan kemampuan seseorang untuk menghasilkan data yang sesuai untuk kebijakan publik. Penelitian ini memilih koleksi arsip karena melihat dokumen milik pemerintah yang sudah diterbitkan sebagai rencana dan laporan (Scott A. Frisch, 2012). Alasan berikutnya penelitian ini memilih arsip politik adalah untuk menggambarkan bagaimana penelitian ini berpikiran empiris dan berpikiran historis berisi teks (kata-kata) dan gambar yang telah direkam tanpa campur tangan peneliti.

Review dilakukan secara bertahap dengan membaca pendahuluan terlebih dahulu dan membuat pilihan dan kemudian membaca artikel teks lengkap kemudian, sebelum melakukan seleksi akhir. Setelah ini dilakukan dan artikel awal (atau literatur lain yang relevan) telah dikumpulkan, teks disaring secara penuh untuk memastikan mereka memenuhi kriteria inklusi. Sebagai strategi tambahan, referensi dalam artikel yang dipilih dapat dipindai untuk mengidentifikasi artikel lain yang mungkin relevan (namun, ini tidak sesuai jika menggunakan metode tinjauan sistematis karena memerlukan protokol yang

lebih ketat). Selama waktu ini, proses memasukkan dan mengecualikan artikel tertentu didokumentasikan dengan hati-hati.

Penelitian ini meneliti Dokumen RKPD lima daerah di Jawa Timur Tahun 2020-2022. Pemilihan lima daerah didasarkan pada lima BAKORWIL yang ada pada provinsi tersebut. Alasan pemilihan dokumen tersebut adalah bahwa dokumen tersebut memiliki rencana kerja dan program yang sebagai landasan pemerintah bekerja selama satu tahun dan sebagai salah satu dasar dari penyusunan Anggaran Belanja pemerintahan. Artinya jika penelitian ini melihat kepada rencana kerja maka sama dengan melihat bagaimana pemerintah bekerja. Objek dari penelitian ini adalah informasi yang terdapat dalam RKPD perubahan 2020- 2022. Dengan melihat rincian informasi kebijakan dalam dokumen perencanaan, peneliti dapat mengambil kesimpulan arah dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan rencana pembangunan yang terjadi selama pandemi COVID-19

Respons pandemi dalam rencana pembangunan telah terjadi sejak tengah tahun 2020 saat pandemi mulai masuk ke Indonesia. Hasil temuan penelitian ini menunjukkan daerah mulai memperhatikan COVID-19 sejak dokumen perubahan 2020. Respons tersebut ada pada setiap bab dalam RKPD. Perubahan yang terjadi adalah perubahan kebijakan anggaran untuk fokus pandemi. Pemerintah daerah merespons pandemi mengatasi masalah yang mungkin akan muncul. Berikut adalah gambaran masalah yang terjadi dari dokumen 2020 perubahan sampai dengan 2022.

Tabel 2 Permasalahan Dampak Pandemi

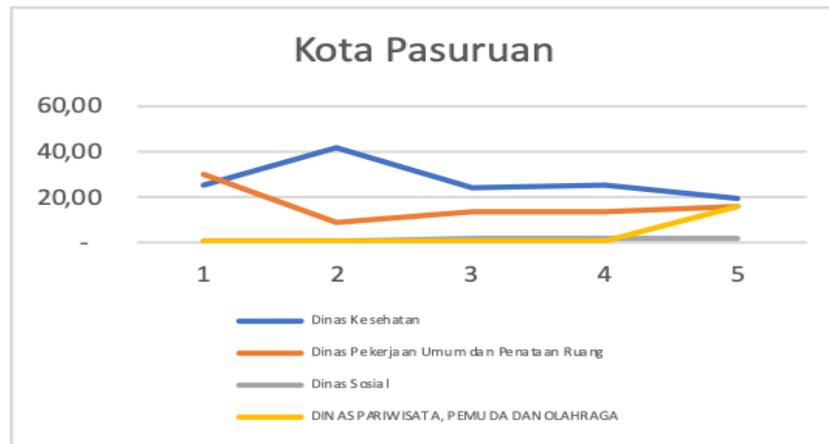
Permasalahan	Lamongan	Pamekasan	Pasuruan	Situbondo	Trenggalek
Pertumbuhan ekonomi	v	v	v	v	v
Kesehatan (kekurangan alat dan tenaga kesehatan)	v		v	v	v
Pengangguran.	v	v	v		v
Pertanian	v			v	v
Pariwisata	v				v
Naiknya penduduk miskin		v	v		
Pendapatan daerah			v		v
Kesadaran masyarakat				v	v

Penurunan dana perimbangan	v				
Tenaga kerja	v				
Pangan	v			v	
Koperasi dan usaha kecil menengah	v				
Pariwisata, dan	v				
Perdagangan	v				
Infrastuktur	v				
Ingkungan hidup	v				
Tenaga kerja	v				
Koperasi dan usaha kecil menengah	v				
Perdagangan	v				
Penurunan PDRB		v			
Gangguan ketertiban umum		v			
Menurunkan jumlah posynadu		v			
Pengunjung perpustakaan.		v			
Menggangu potensi pengembangan wilayah			v		
Perikanan				v	
Transportasi				v	
Pergudangan				v	
Pemerintahan.				v	
Tempat isolasi					v
Akses disabilitas dalam pekerjaan dan pendidikan					v
Pelayanan daring					v
Koordinasi antar perangkat daerah					v
Gangguan produksi dan distribusi					v
Penurunan produksi dan pemasaran produk pelaku usaha perikanan (nelayan, poklahsar, pokdakan)					v
Transmigrasi					v

Sumber: RKPD Lima Daerah 2020-2022

Pemerintah daerah mengambil langkah-langkah strategis guna meminimalisir dampak covid-19 dengan cara merealokasi dan *refocussing* Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal tersebut dilakukan sesuai Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor: 119/2813/SJ, Nomor: 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 dalam Rangka penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), serta pengamanan daya beli masyarakat dan perekonomian nasional.

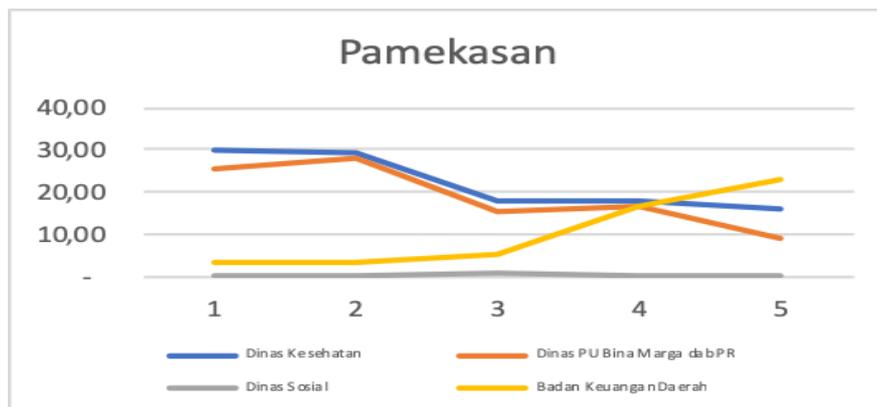
Gambar 1. Perubahan Kebijakan Anggaran Kota Pasuruan



Sumber: RKPd Kota Pasuruan 2020-2022

Kota Pasuruan memberi anggaran lebih pada perubahan 2020 dalam urusan kesehatan dan secara berangsur menurun pada tahun setelahnya. Penurunan paling signifikan antara 2020 dan 2021 perubahan ada pada dinas pekerjaan umum namun setelah perubahan 2022 berangsur naik. Tidak ada kenaikan yang berarti pada dinas sosial yang menyandang dana bantuan sosial untuk pengamanan sosial. Kenaikan sangat signifikan terjadi pada dinas pariwisata tahun 2022 dimana hampir mencapai titik yang sama dengan anggaran fisik dalam dinas pekerjaan umum.

Gambar 2. Perubahan Kebijakan Anggaran Kabupaten Pamekasan

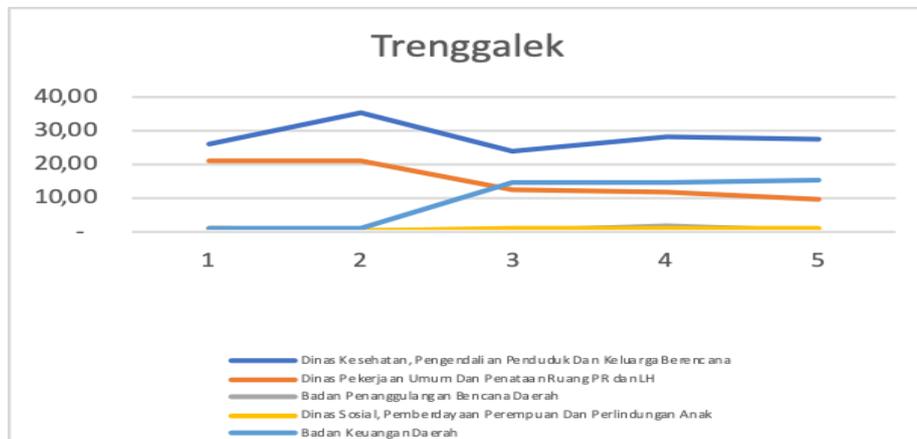


Sumber: RKPd Kabupaten Pamekasan 2020-2022

Pamekasan memiliki pola yang unik diantara daerah lain. Anggaran dinas kesehatan berkurang pada perubahan 2020 dan berkurang signifikan pada 2021 kemudian mengalami penambahan pada tahun 2021 perubahan dan turun kembali pada tahun 2022. Hal yang sama juga dialami oleh dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Perumahan Rakyat, namun

pada tahun 2022 penurunan tampak lebih signifikan dibanding dinas kesehatan. Dinas Sosial tidak mengalami perubahan yang tidak signifikan dalam kurun waktu 2020 hingga 2022.

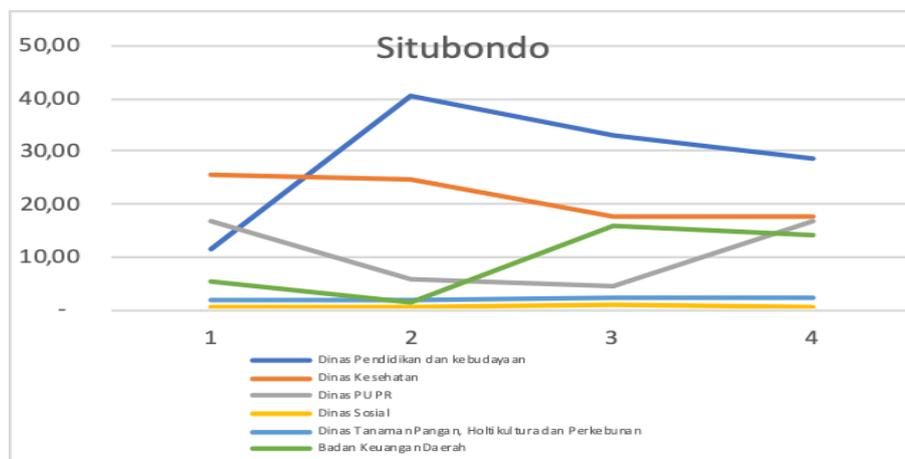
Gambar 3. Perubahan Kebijakan Anggaran Kabupaten Trenggalek



Sumber: RKPD Kabupaten Trenggalek 2020-2022

Trenggalek menaikkan anggaran pada tahun 2020 dan menurunkan kembali pada tahun 2021. Setelah tahun kembali naik dan turun namun tetap dalam level atas dibanding dinas lain. Terlihat anggaran fisik tidak berubah pada tahun 2020 perubahan kemudian turun signifikan pada 2021 kemudian berangsur turun pada tahun 2022. Kenaikan signifikan ada pada anggaran Badan Keuangan Daerah yang naik pada tahun 2021 dan bertahan hingga tahun 2022. Sementara tidak terlihat perubahan yang berarti dari dinas sosial pada tahun 2020 hingga 2022.

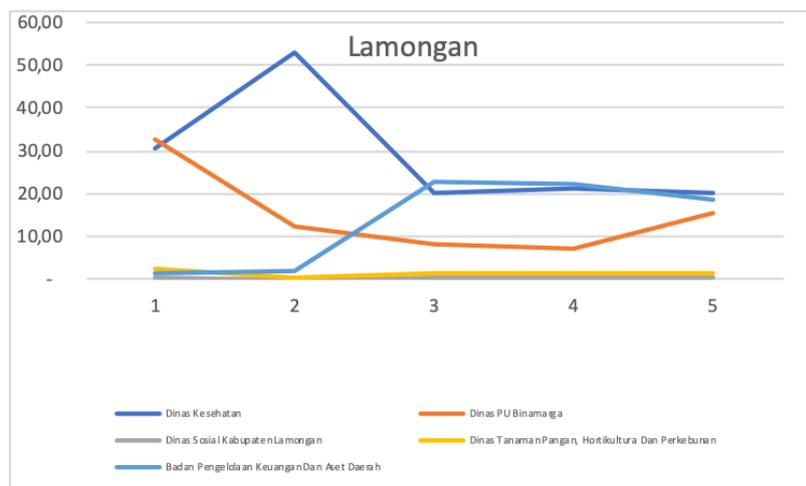
Gambar 4. Perubahan Kebijakan Anggaran Kabupaten Situbondo



Sumber: RKPD Kabupaten Trenggalek 2020-2021 perubahan

Situbondo dan Pamekasan memiliki pola yang agak berbeda karena anggaran kesehatan cenderung turun di saat daerah lain menaikkan dinas kesehatan. Pola yang sama dengan semua daerah adalah pembangunan fisik turun sangat signifikan namun kemudian naik kembali pada tahun 2021 perubahan. Situbondo menaikkan anggaran dinas Pendidikan secara signifikan di saat daerah lain menaikkan dinas kesehatan. Selain itu terdapat pola yang sama dengan trenggalek, pamekasan, dan lamongan yang menaikkan anggaran badan keuangan daerah.

Gambar 5. Perubahan Kebijakan Anggaran Kabupaten Lamongan



Sumber: RKPD Kabupaten Lamongan 2020-2022

Lamongan menaikkan anggaran kesehatan pada dan menurunkan kembali pada dokumen periode berikutnya. Pada saat yang sama penurunan dilakukan pada dinas fisik namun terlihat kembali naik pada tahun 2022 sedangkan yang mengalami peningkatan di tengah adalah Badan keuangan seperti Situbondo, Trenggalek dan pamekasan.

Mencari Kapasitas Adaptif, Ketangkasan, dan Kekokohan dari Perencanaan Pembangunan

Keseluruhan penelitian tentang perencanaan pembangunan di Indonesia berkuat pada administrasi seperti konsistensi dan kesesuaian (Kumalasari & Halim, 2016; Putri Hanida dkk., 2015). Penelitian ini mengambil langkah lain dengan mencoba melihat kapasitas adaptif dari perencanaan. Sejauh ini belum ada penelitian yang setidaknya mengevaluasi dokumen perencanaan menggunakan kerangka tata kelola adaptif.

Pandemi memberikan evaluasi untuk sistem kesehatan daerah. Anggaran dipusatkan pada penanganan pandemi. Pembangunan infrastruktur dialihkan pada kesehatan. Sambil berjalan pemulihan ekonomi menjadi pekerjaan utama dari setiap daerah.

Peneliti membaca dokumen perencanaan sebagai serangkaian strategi untuk mewujudkan tujuan dari daerah terkait (termasuk di dalamnya penanganan pandemi). Adaptif dan ketangkasan dilihat berdasarkan kerangka janssen dan Vort (2020) sedangkan kekokohan dilihat menggunakan Ostrom (2005).

Tabel 3 Konsep Agile, Adaptive, dan Robust Governance

	Agile Governance	Adaptive governance	Robust Governance
Asal	Reaksi terhadap aliran perencanaan dalam rekayasa perangkat lunak. Kemudian konsep kelincihan diperluas ke studi organisasi dan pemerintahan	Didirikan dalam teori evolusi, tetapi gagasan terintegrasi dari domain lain, seperti ekologi organisasi, ilmu politik, ekologi, teori sistem, dan teori kompleksitas	Berawal dari ilmu statistik yang sangat sensitif terhadap penyimpangan yang tampaknya kecil dari asumsi, dan sejumlah besar prosedur alternatif yaitu robust telah dikembangkan dan gagasan terintegrasi dari domain lain, seperti perilaku dan sistem sosial (Ostrom 2005, dan Anderies dan Janssen 2013), sistem ekonomi (Leeson dan Robert Subrick 2006), pengelolaan air dan bencana yang tangguh (Simonovic dan Arunkumar 2016) dan desain kebijakan (Capano dan Woo 2017).
Cakupan	Biasanya diterapkan dalam proyek pengembangan dan inovasi	Biasanya diterapkan dalam kebijakan publik dan pemerintahan	Biasanya diterapkan dalam kebijakan publik dan pemerintahan
Motif utama	Untuk memuaskan klien	Untuk bertahan	Untuk memperkuat sistem
Objek	Merasakan peristiwa dan merespons dengan cepat	Belajar dan menjaga performa	Pemanfaatan sumber daya kelompok

Masalah yang dirinci	Yang melibatkan perubahan teknologi, perkembangan pasar, dan kepuasan pelanggan	Masalah sosial yang kompleks memiliki banyak pemangku kepentingan dengan kepentingan yang berbeda dan ketidakpastian tentang tindakan yang akan diambil	Aturan kompleks dalam upaya untuk meningkatkan hasil dalam domain kebijakan melalui seperangkat aturan potensial yang terbatas dan dampaknya terhadap tindakan dan hasil di lingkungan tertentu.
Proses kunci	Langkah demi langkah, inovasi inkremental, mendapatkan umpan balik cepat dan menggunakannya untuk meningkatkan, bekerja dalam tim multidisiplin	Mempertahankan kesesuaian diri dengan lingkungan, dengan keduanya dapat berubah. Karena tata kelola adaptif sebagian besar bersifat deskriptif, tidak ada proses kunci preskriptif yang ditentukan	Aturan operasional telah dirancang dan dimodifikasi dari waktu ke waktu sesuai dengan seperangkat aturan pilihan kolektif.
Asumsi-asumsi	Fokus pada organisasi sendiri dan respons internal Perubahan pasar atau teknologi membutuhkan respon yang cepat Pengambilan keputusan didorong ke tingkat yang lebih rendah untuk memungkinkan tanggapan cepat Struktur pemerintahan tetap (misalnya, dalam regu, suku, bab atau serikat) memungkinkan tanggapan cepat Banyak perbaikan kecil dan evaluasi berkelanjutan Penekanan pada kecepatan perubahan dan upaya cepat menuju solusi (harusnya ada di adaptif)	Mempertimbangkan sistem yang lebih besar, termasuk berbagai pemain Pengambilan keputusan dan tanggung jawab tersebar di berbagai tingkatan dan organisasi Tidak ada kolaborasi tetap; alih-alih, organisasi berubah untuk memungkinkan kecocokan dengan lingkungan Tidak ada pendekatan tetap untuk adaptasi Tidak ada solusi yang jelas, yang membuatnya sulit untuk bereksperimen	Batas-batas sistem sumber daya individu atau rumah tangga dengan hak untuk memanen unit sumber daya didefinisikan dengan jelas. Aturan jumlah produk sumber daya yang dialokasikan pengguna terkait dengan kondisi lokal dan aturan yang membutuhkan tenaga kerja, bahan, dan/atau input uang. Banyak individu yang terpengaruh oleh aturan perlindungan termasuk dalam kelompok yang dapat mengubah aturan ini.

Sumber: Janssen & Voort (2020); Ostrom (2005)

Berdasarkan pengamatan kami pandemi tidak melahirkan inovasi baru namun lebih kepada evaluasi sistem untuk menangani kekurangan dari kinerja pemerintah. Tidak mudah untuk membuat inovasi kebijakan di masa krisis. Pemerintah daerah perlu untuk melakukan penyesuaian yang keras akibat sumber daya yang terbatas dan kebutuhan yang meningkat. Ketika inovasi menjadi cakupan yang mendasari perubahan maka tentu akan

banyak muncul kebijakan-kebijakan yang merubah orientasi pemerintahan. Dari semua bukti yang muncul pada penelitian ini tidak ada inovasi yang cukup untuk menjadi bukti.

Perubahan kebijakan yang ada digunakan untuk menyesuaikan kondisi daerah. Perangkat daerah (dalam perubahan anggaran perangkat daerah) mengatur ulang anggaran untuk diberikan kepada tiga fokus COVID-19. Perubahan kebijakan anggaran ini merupakan bukti yang cukup kuat untuk memberi cakupan penanganan COVID-19 untuk bertahan dalam menghadapi krisis.

Cakupan tersebut sebenarnya didasari oleh motif utama. Pada tahun 2020 perubahan seluruh daerah sibuk membagi ulang anggaran agar cukup untuk penanganan pandemi. Di sisi lain para perencana harus menyusun rencana tahun 2021 dalam waktu yang hampir bersamaan. Hal ini menjadi alasan ketika kita melihat dokumen tahun 2020 perubahan dan 2021 murni memiliki ciri yang agak mirip. Memang rencana penanganan COVID-19 pada tahun 2020 perubahan belum sempurna, hanya Situbondo dan Trenggalek yang mulai merencanakan penanganan pandemi.

Relokasi pendanaan menjadi hal yang paling substantif dalam pendanaan untuk pandemi. Memang hanya itu satu-satunya arahan dari pemerintah pusat untuk mengatur kembali anggaran yang tersedia agar cukup untuk beradaptasi dengan COVID-19. Relokasi semacam ini memberi afirmasi pada pendapat Coghlan (2020) bahwa tantangan dari penanganan pandemi menimbulkan biaya ekonomi, sosial, dan kesehatan non-COVID-19 yang signifikan, yang membuatnya sulit untuk dipertahankan dalam jangka waktu yang lama.

Kemampuan daerah dalam manajemen krisis bertujuan untuk bertahan dalam kondisi yang tidak menguntungkan. Alasan mengapa pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan pengaman sosial yang harus diikuti oleh daerah berupa bantuan adalah untuk menekan krisis yang mungkin saja bisa terjadi. Fakta ini cukup untuk melihat tujuan program ini yaitu bertahan meski tanpa penambahan pendapatan. Hasil akhir dari program ini memang belum bisa langsung dirasakan namun tercatat tidak ada konflik sosial yang terjadi pada kurun 2020 semester II hingga 2022.

Objek yang mengalami perdebatan dalam perencanaan adalah akan kemana fokus dan prioritas diarahkan? Siapa saja yang harus menjadi prioritas? Mengapa perlu pengaturan ulang dalam setiap perubahan? Pertanyaan ini dapat dijawab dengan melihat perjalanan perubahan yang sedikit demi sedikit menyesuaikan setelah mengalami

perubahan besar pada tahun 2020 perubahan dan 2021. Berjalan merangkak pemerintah mengatur ulang rencana dan menyesuaikan dengan berbagai dinamika yang terjadi.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa pendapatan yang turun dan kebutuhan naik memaksa pemerintah memotong anggaran yang tidak perlu seperti perjalanan dinas dan mengurangi makan dan minum. Hal ini ditengarai oleh pemerintah pusat untuk dilakukan seluruh daerah. Asumsi yang digunakan adalah yang menjadi prioritas saat itu adalah kesehatan dan ketahanan baik ekonomi maupun sosial. Jika kita melihat kepada konsep maka ketiga model memiliki peran pada waktu masing-masing.

Perubahan secara drastis dan tiba-tiba terjadi pada awal pandemi. Respons cepat diperlukan untuk menutupi kebutuhan. Ini adalah ciri-ciri dari pemerintah yang tangkas. Sementara perubahan pelan-pelan sambil melihat kondisi daerah adalah ciri pembelajaran yang diunggulkan oleh adaptif. Sementara pemerintah yang kokoh tercermin dari pemanfaatan sumber daya yang ada. Tidak dapat dipilih mana yang paling dominan namun setiap model memiliki waktu sendiri yang memang dilakukan oleh pemerintah.

Rupanya proses kunci adalah aspek yang menentukan akan berada dimana model yang digunakan oleh pemerintah daerah. Pemerintahan yang adaptif akan mempertahankan kesesuaian diri dengan lingkungan, bersifat deskriptif tanpa ada proses kunci yang ditentukan sementara pemerintahan yang kokoh akan menggunakan aturan operasional telah dirancang dan dimodifikasi dari waktu ke waktu sesuai dengan seperangkat aturan pilihan kolektif.

Berdasarkan temuan kami perubahan dimaksudkan untuk menyesuaikan kondisi seperti Lamongan “Diperolehnya suatu perubahan rencana pembangunan tahunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan perkembangan yang terjadi di daerah termasuk dalam hal penanganan pandemi covid-19 (RKPD 2020 perubahan). Trenggalek dan Situbondo berulang kali menhelaskan penyesuaian anggaran untuk mennglatkan sistem ketahanan kesehatan keuangan dan ekonomi masyarakat.

Lingkungan yang mempengaruhi perubahan adalah kondisi daerah. Ketika COVID-19 mulai menjangkiti daerah tersebut maka penyesuaian harus dilakukan. Setelah daerah melakukan penyesuaian akan muncul kebiasaan penyesuaian. Tidak ada proses kunci yang ditentukan sebagai konsekuensi logis dari perubahan yang tidak menentu.

Namun bukan pemerintah jika tidak berjalan sesuai dengan aturan. Aturan operasional dirancang oleh pemerintah dan dimodifikasi sesuai dengan kondisi.

Perubahan prioritas dilakukan pada 2020 perubahan dan 2021 perubahan. Kedua perubahan tersebut merupakan modifikasi aturan yang digunakan oleh pemerintah sebagai dasar perubahan. Sementara dasar dari dasar perubahan adalah kondisi penyesuaian.

Tampaknya proses yang terjadi lebih condong kepada tata kelola adaptif meskipun tidak dipungkiri masih banyak yang harus disesuaikan dari model tersebut jika melihat ke dalam kajian ini. Model tata kelola adaptif kami pandang tidak bisa berdiri sendiri sebagai model yang stabil dan harus berkompromi dengan model lain.

Analisis Hubungan Pusat-Daerah: Adaptive governance yang didasarkan pada Penguatan Sentralisasi Kebijakan

Pertanyaan utama dari sub bab ini adalah mengapa pemerintah daerah lebih mengaplikasikan *adaptive governance* dan apakah perubahan kebijakan tersebut telah adaptif? Untuk menjawab pertanyaan ini peneliti telah membuat sebuah perbandingan konsep antara adaptif, agile dan Robust Governance. Selanjutnya sub bab ini akan memberi penekanan pada perbedaan tersebut.

Konteks perencanaan tidak sesuai dengan prinsip agile karena pemerintah daerah tidak memiliki waktu yang cukup untuk menggunakan model tersebut dalam menjalankan proses yang diamanatkan agile seperti umpan balik. Perencanaan harus berubah dan menyesuaikan berbagai macam peraturan yang diamanatkan oleh pemerintah pusat.

Pemerintah daerah juga tidak memilih kekokohan karena aturan yang mengikat oleh pemerintah pusat, mungkin dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat yang kokoh dan daerah yang menyesuaikan. Pemerintah pusat mengeluarkan aturan yang harus dipatuhi oleh pemerintah daerah. Dalam sebuah pertemuan, Setjen Kemdagri pemerintah daerah memang harus melaporkan anggaran penanganan COVID-19 yang diprioritaskan untuk penguatan kesehatan, pengaman sosial, dan pemulihan ekonomi.

Fokus belanja dalam rangka penanganan COVID-19 diatur dalam keputusan Bersama Mendagri dan Menkeu nomor 119/2813/SJ dan Nomor 177/KMK/.07/2020 berisi poin sebagai berikut:

- Melakukan penyesuaian target pendapatan daerah dalam APBD melalui penyesuaian pendapatan transfer ke daerah dan dana desa, dan penyesuaian pendapatan asli daerah

- Melakukan penyesuaian belanja daerah melalui: rasionalisasi belanja pegawai, barang/jasa. Dan belanja modal
- Penyesuaian pendapatan dan belanja digunakan untuk mendanai: bidang kesehatan, penyediaan jaring pengaman sosial, dan pengamanan dampak ekonomi.
- Melakukan pengutamakan penggunaan anggaran dan metode pelaksanaan kegiatan anggaran
- Batas waktu penyampaian laporan hasil penyesuaian APBD paling lama 2 minggu setelah ditetapkannya keputusan Bersama.

Respons tersebut menunjukkan fenomena perubahan tata kelola menerapkan model *adaptive governance*. Tidak ada pilihan bagi pemerintah daerah selain mengikuti aturan jika ingin pengesahan rencana kerja pemerintah daerah. Jika sebelumnya yang dikunci adalah prioritas pembangunan yang mengikuti aturan pusat, dengan hadirnya keputusan Bersama tidak hanya prioritas pembangunan namun aturan sampai kepada pengelolaan anggaran.

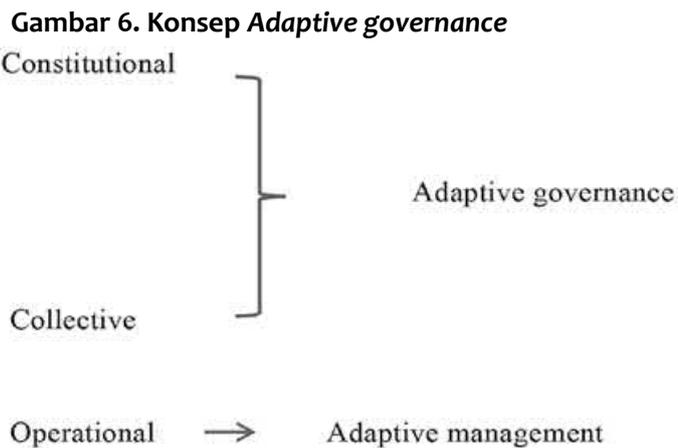
Namun ada jalan yang masih bisa dilalui oleh pemerintah daerah. Keputusan untuk memberi prioritas pada urusan setelah ditentukan oleh pusat adalah bentuk alternatif yang muncul secara lokal.

Ada faktor di luar pemerintah daerah yang harus diikuti oleh daerah. Ini membuat respons pemerintah daerah tidak lincah dan tidak kokoh dan hanya sekedar adaptif. Kapasitas daerah jelas menjadi terbatas karena adanya peraturan tersebut.

Faktor pembangun adaptif dari pemerintah daerah adalah kondisi pemerintah daerah. Praktik tata kelola perencanaan pembangunan di Indonesia sangatlah terpusat. Isu pemerintah daerah harus sesuai dengan isu daerah. Hubungan antara pusat dan daerah dapat terlihat dengan jelas dalam hubungan tema pembangunan. Daerah serentak menyesuaikan. Anggaran diatur sedemikian rupa hingga dapat mengikuti arahan pusat. Bentuk penyesuaian adaptif seperti ini adalah adaptif yang terpaksa karena perubahan ditentukan oleh pusat. Lantas apa yang menyebabkan *adaptive* bekerja?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut peneliti mengajak diskusi antara menjalankan amanat RPJMD dan penanganan COVID-19; bagaimana proses kedua amanat tersebut

menjadi prioritas daerah? *Adaptive governance* berjalan sebagai jalan tercepat yang diambil oleh pemerintah dalam keadaan yang mendesak. Hampir seluruh temuan dalam kajian ini berbicara mengenai operasionalisasi pemerintah daerah dalam menghadapi pandemi. Hal ini wajar jika dilihat dari konteks kelembagaan kelembagaan lebih mudah untuk melakukan manajemen adaptif di tingkat operasional dan lebih sulit untuk membuat struktur tata kelola adaptif di tingkat kolektif dan konstitutif (Steelman, 2022)



Sumber: Steelman, 2022

Pada poin tersebut tampak jelas bagaimana *adaptive governance* bekerja dengan peraturan yang dipatuhi ditambah harus memikirkan ulang bagaimana operasionalisasi dengan konsep terbaru yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam menerjemahkan kebutuhan daerah.

Dalam konsep *adaptive governance* (Steelman, 2022) aturan operasional berada di bawah aturan-aturan dan kolektifitas dari pembuat keputusan. Jika *adaptive governance* merupakan hasil dari aturan-aturan yang diambil secara kolektif, dalam hal ini pemerintah daerah berada pada sisi operasional yang diaplikasikan dalam manajemen adaptif.

Bahkan tantangan berkelanjutan kepada lembaga-lembaga lokal untuk mengelola sumber daya lingkungan dan alam secara efektif termasuk harmonisasi tren privatisasi yang terkait dengan akses sumber daya kolam bersama, meningkatnya pengaruh pemerintah terpusat di lembaga properti bersama yang dikelola secara lokal, dan kekuatan globalisasi pada lembaga-lembaga lokal (Steelman, 2022). Sementara penelitian ini membuktikan bahwa sentralisasi memperkuat *adaptive governance*.

Operasional dalam penelitian ini tampaknya tidak selalu berada di bawah aturan konstitusional dan kolektif. Daerah masih bisa menerjemahkan keinginan mereka setelah

aturan pusat dipenuhi. Aturan tersebut adalah syarat administrasi agar daerah dapat bantuan dari pusat. Setelah itu daerah membuat sinkronisasi antara keinginan pusat dan daerah.

Tampak ada hubungan antara aturan kolektif dan operasional. Jika dalam konsep Steelman (2022) aturan operasional berada di bawah keduanya maka aturan operasional dalam penelitian ini berada di bawah keduanya. Jika operasional berada benar-benar di bawah aturan dan kolektifitas maka krisis yang berasal COVID-19 mendorong pemerintah daerah untuk bekerja secara operasional dan di sisi lain patuh terhadap aturan dan kebutuhan kolektif dari pemerintah pusat.

Pemerintah daerah menjadi manajer bagi daerah masing-masing sekaligus pelaksana bagi pemerintah pusat. Peran ganda ini menjadi diskusi menarik untuk lebih merincikan konsep *adaptive governance*. Pemerintah daerah sebagai manajer di tingkat lokal ini menekankan berusaha menyeimbangkan atau mengintegrasikan kepentingan mereka ke dalam kebijakan yang memajukan kepentingan bersama mereka. Tingkat lokal ini menekankan "membuka peluang baru bagi peserta untuk menyeimbangkan atau mengintegrasikan kepentingan mereka ke dalam kebijakan yang memajukan kepentingan bersama mereka" (Brunner et al. 2002).

Apa yang kami temui di lapangan sebenarnya berbanding terbalik dengan argumen Janssen dan Voort (2016) bahwa strategi yang melibatkan tata kelola adaptif biasanya tidak sentralistik. Justru kami menemukan bahwa *adaptive governance* dalam penanganan pandemi hadir karena sentralisasi kebijakan dari pemerintah pusat.

Langkah yang diambil oleh pemerintah pusat mengeluarkan berbagai macam peraturan (lihat tabel 4.2) untuk mencegah penyebaran COVID-19 sangat bernuansa sentralistik. Ini terjadi karena COVID-19 membuat suatu kedaruratan yang membutuhkan respons tanggap dari pemerintah. Bentuk *adaptive governance* seperti ini sangat dipengaruhi oleh konteks kedaruratan.

Maka yang terjadi adalah *adaptive* yang mengalami proses percepatan struktural sesuai dengan konteks kedaruratan. Hubungan pusat dan daerah dimana daerah memiliki ketergantungan dengan pusat merupakan faktor pendukung terjadinya *adaptive governance*. Kebijakan *refocussing* anggaran oleh pemerintah daerah untuk menganggarkan penanganan COVID-19 merupakan kebijakan yang telah adaptif sebagai respons pandemi.

Konsekuensi teoretis dari fenomena ini adalah *adaptive governance* bukan seperti konsep ideal milik Steelman (2022) yang mengisyaratkan aturan kolektif dan konstitusional sebagai bentuk dari *adaptive governance*. Upaya kesamaan yang disampaikan dalam penelitian ini terletak pada bagaimana pemerintah daerah menjadi manajer bagi pemerintah pusat untuk melaksanakan aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Konsekuensi selanjutnya adalah adaptasi menhadi tidak utuh atau parsial. Peran pemerintah daerah melaksanakan aturan pusat dan pemerintah provinsi berada pada layer di bawah aturan kolektif dan konstitusional dalam *adaptive governance* milik Steelman (2022). Adaptasi dilakukan pada level tertentu dan namun secara simultan. Keseragaman pola perubahan kebijakan yang terjadi merupakan adaptasi pemerintah daerah untuk merespons COVID-19 berdasarkan aturan pemerintah diatas nya.

Jika kita melihat kepada pola perubahan dan berusaha mencari kesamaan dengan konsep maka kompleksitas menjadi sebuah kendala apakah perubahan tersebut mengikuti mekanisme adaptasi secara utuh. Sentralisasi tidak terjadi begitu saja. Ketika sentralisasi semakin kuat maka garis komando akan lebih jelas dan kebijakan dan belum akan sejalan dengan pelaksanaan.

Penelitian ini memberi Refleksi adaptasi dari dalam negeri. Penelitian tentang *adaptive governance* di dunia barat bisa dengan mudah dilaksanakan karena mungkin sudah berjalan terlebih dahulu, sedangkan di Indonesia ada beberapa masalah seperti relasi pusat daerah dan administrasi yang mempunyai masalah di tempat yang sama (Hanida, 2015). Adaptasi yang dimaksud dalam penelitian ini mirip seperti adaptasi yang dikatakan oleh Steelman (2022).

Secara umum ada beberapa perubahan kebijakan dalam RKPD berada pada Penambahan program terkait penanganan COVID-19, perubahan kebijakan fiskal, dan perubahan target kinerja. Pada penelitian ini terlihat anggaran difokuskan pada peningkatan kapasitas kesehatan, ketahanan ekonomi dan ketahanan sosial. Untuk membentuk suatu masyarakat yang tahan terhadap serangan COVID-19 pemerintah melakukan berbagai stimulus. Pada awal pandemi hingga 2021 perubahan pemerintah masih terlihat fokus dalam menangani COVID-19 yang dibuktikan dengan banyaknya penjelasan pada awal hingga menjelang akhir pandemi (2020 perubahan hingga 2021 perubahan).

Setelah pandemi dianggap sebagai penyakit yang berdampingan dengan kehidupan daerah mulai menganggap hal tersebut sebagai keberhasilan atas pandemi. Program pembangunan mulai kembali dilaksanakan setelah mengalami pendanaan dibuktikan dengan kembalinya anggaran yang hampir mirip dengan sebelum pandemi.

Hal ini memberi isyarat bahwa pemerintah daerah perlu fokus dalam satu hal yang dihadapi bersama dengan peraturan dari pusat. Penulisan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan Nomor: 119/2813/SJ, Nomor: 117/KMK.07/2020 tentang Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 dalam Rangka penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19), serta pengamanan daya beli masyarakat dan perekonomian nasional pada setiap dokumen perencanaan merupakan instruksi dari pusat yang difokuskan untuk menangani COVID-19 hingga ke tingkat daerah.

Jika kita melihat kepada perubahan kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah daerah maka kita akan melihat sebuah pola yang cukup teratur. Misalkan pada perubahan yang menyesuaikan dengan keadaan pada awal pandemi (2020p, 2021, 2021p), namun pada periode berikutnya (2022) daerah mulai kembali menyesuaikan dengan tujuan pembangunan awal karena tidak ada arahan dari pemerintah untuk memfokuskan anggaran. Disini lah titik untuk memahami sebenarnya perubahan yang terjadi apakah murni karena COVID-19 atau didasari oleh arahan pemerintah pusat. Jika pandemi sudah berlalu maka aturan dikembalikan.

Daerah akan merepresentasikan apa yang menjadi potensi daerah tersebut, kondisi daerah yang memiliki potensi untuk digali akan terus dioptimalkan. Kondisi COVID-19 beda dengan kondisi biasa di mana pembatasan dilakukan dan mengakibatkan penyesuaian-penyesuaian yang harus dilakukan. Kondisi COVID-19 di akhir periode RPJMD membuat target harus kembali diulang dengan melihat kondisi. Namun setelah berakhir Periode RPJMD target dibuat dengan menyesuaikan kondisi titik awal pembuatan perencanaan.

Perhatian diarahkan pada infrastruktur kesehatan, pemulihan ekonomi dan penguatan sosial sehingga urusan yang lain harus menyesuaikan; berjalan sesuai dengan kondisi mengakibatkan indeks infrastruktur turun. Program dinas terkait diarahkan juga untuk ketiga hal tersebut maka yang terjadi adalah Terjadi konfigurasi ulang yang mengakibatkan daerah menjadi buyar target, karena kelelahan dengan pengkondisian maka program dan target disesuaikan dan dibuat seadanya.

Daerah banyak menaruh fokus pada COVID-19 selama tahun 2020 perubahan hingga 2021. Pertanyaannya ketika sudah bisa menghadapi Pandemi yang tiba-tiba seperti ini apakah bisa juga tantangan untuk kondisi selanjutnya? Misalkan pemfokusan suatu daerah untuk tujuan tertentu, menganggap COVID-19 adalah tujuan yang memang mendesak dan harus segera dilakukan. Ketika sudah berhasil untuk terus beradaptasi maka bukan tidak mungkin daerah bisa terus memaksimalkan potensi yang ada untuk pembangunan daerah tersebut. Bagaimana jika pemerintah pusat tidak memberikan arahan yang jelas

Untuk menjawab pertanyaan ini diperlukan untuk melihat aturan yang diatur apakah mengatur uang daerah. Berdasarkan permendagri 20/2020 langkah antisipasi penanganan COVID-19 pemda dapat mengeluarkan anggaran yang belum tersedia anggarannya dibebankan pada Belanja Tidak Terduga (BTT) yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD.

Apabila BTT tidak mencukupi maka daerah dapat menggunakan dana hasil penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan lain serta pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan dan memanfaatkan uang kas yang tersedia. Penjadwalan ulang capaian program dan kegiatan diformulasikan dahulu dalam dokumen pelaksanaan anggaran perangkat daerah. Mekanisme pergeseran/ perubahan DPA melalui perubahan penjabaran APBD yang ditetapkan dalam perkara dan selanjutnya dimasukkan kedalam Perda perubahan APBD.

Kenaikan ribuan persen dari belanja tidak terduga dapat ditemukan pada dokumen perencanaan. Tidak ada satu pun daerah yang memberi penjelasan secara sistematis pada dokumen perencanaan tahun tersebut. Jaring pengaman sosial yang menjadi amanat dari peraturan pusat dicantumkan hanya sebatas dasar hukum penyusunan dokumen perencanaan.

Yang membedakan antara satu daerah dengan daerah yang lain adalah serinci apa daerah tersebut menjelaskan perubahan kebijakan dalam penanganan COVID-19. Jika dokumen sebelumnya merincikan dengan jelas rencana pembangunan maka akan merincikan COVID-19 sesuai dengan arahan pemerintah pusat dan sebaliknya.

Untuk mengakomodir seluruh arahan dari pusat maka daerah perlu menyesuaikan pembangunan yang ada pada daerah masing-masing. Terlihat hampir seluruh daerah menurunkan target dan mengulang kembali penargetan pembangunan. Alasan dari

penyesuaian ini adalah *refocusing* atau realokasi anggaran yang mengambil sebagian dari anggaran pembangunan.

Penyesuaian target tersebut juga mempertimbangkan kondisi riil dari daerah masing-masing. Misalkan penetapan target IKU yang memperhatikan capaian tahun terkini atau sebelumnya. Penyesuaian ini merupakan langkah yang bisa dimaksimalkan oleh perencana dalam menyusun target. Terbilang wajar jika target pembangunan mengalami penurunan. Sejahter mana daerah menyadari penurunan maka mereka akan melakukan konfigurasi ulang.

Tabel 4 IKU Daerah 2029-2022

Daerah	Indicator	2019	2020	2021	2022
Lamongan	Pertumbuhan Ekonomi	5,58 - 6,58	5.59% -6.59%	5,60 - 6,60	4,5
	Persentase penduduk miskin	13,60-11,96	13,17-10,98	12,74-10,00	13,6
Pamekasan	Persentase Pertumbuhan Ekonomi	4,92**	5,22	5,45 to 3,02	5,85
	Tingkat pengangguran terbuka (TPT)	2,32	2,65	2,5 to 2,65	2,25
Trenggalek	Pertumbuhan Ekonomi	5,15-5,20	-2,17	5,20-5,25 to 4,3 - 5,0	5,5-5,7
	Indeks Ketimpangan Pendapatan (Rasio Gini).	0,326 (2018)	0,3	0.29 to 0,3	0,27
	PDRB Per Kapita (Juta Rp.)	27,51-29,11	26,23	29,11-31,51 to 26,00 - 27,00	27,77
Situbondo	Pertumbuhan Ekonomi	5,98	6,18	6,38 to 2,00 - 2,89	2,90-3,78
	Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)	3,25-3,35	4,11	3,15-3,25 to 4,00	3,8
	Persentase Kemiskinan	9,81	9,16	8,5 to 11,95 - 11,66	11,65-11,53
	Indeks Gini Ratio	0,27	0,266	0,262 to 0,304 - 0,300	0,300-0,296

Sumber: RKPD 2020-2022

Kesimpulan sementara dari penelitian ini adalah bahwa daerah tidak bisa dengan mudah mengubah anggaran yang sudah ditetapkan karena sangat sentralistik atau patuh terhadap aturan, maka diskusi yang akan dilakukan akan menghasilkan fakta bahwa perbandingan dokumen perencanaan ini untuk mengevaluasi sejauh mana daerah menuruti aturan dari pusat.

Ini menjelaskan fenomena *adaptive local governance* yang mempertimbangkan peran pemerintah pusat dalam penanganan COVID-19. Hubungan pemerintah pusat-daerah justru lebih mendorong adaptasi perencanaan. Implikasi penanganan COVID-19 berdasarkan perubahan kebijakan menjadi legitimasi sentralisasi hubungan pemerintah.

Perencanaan memang harus berubah sesuai dengan kondisi. Masalah utama yang dihadapi oleh pemerintah adalah pendapatan menurun sementara kebutuhan meningkat. Penurunan pendapatan terjadi akibat penurunan produksi berbagai sektor karena pembatasan. Kebutuhan meningkat terjadi akibat pembatasan yang menurunkan pendapatan dan juga masalah kesehatan yang krusial. Pada akhirnya pemerintah daerah beradaptasi sesuai dengan kemampuan daerah.

KESIMPULAN

Berbagai temuan mengindikasikan tata kelola adaptif meskipun tidak berada pada keseluruhan dokumen. Meskipun COVID-19 menjadi pusat perhatian pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan, temuan studi ini tidak mendukung argumen Ansel (2021) yang menyebutkan COVID-19 sebagai *game-changer* karena COVID-19 hanya ada sebagai unsur tambahan pembangunan dan tidak benar-benar mengubah alur perencanaan. Ini terjadi karena COVID-19 berdampak paling besar hanya kepada perubahan penyesuaian anggaran yang dilakukan oleh seluruh daerah. Terlepas dari itu perencanaan tetap berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan kondisi daerah masing-masing.

Kontribusi akademis dari penelitian ini ada bahwa penyesuaian yang dilakukan oleh pemerintah daerah berada dalam konsep tata kelola adaptif dalam penanganan bencana non-alam. Konsep tersebut dapat diaplikasikan pada penanganan pandemi. Penelitian ini juga mendukung transformasi *government* menuju *governance* namun lebih menitikberatkan pada faktor kedua yaitu kepemimpinan politik. Sejalan dengan penanggulangan bencana, tata kelola adaptif juga dapat digunakan sebagai cerminan bagi

ketidakberesan proses partisipatif dari perencanaan dalam dokumen perencanaan pembangunan daerah. Selain itu penelitian ini memberi legitimasi bagi sentralisasi penanganan pandemi.

REFERENSI

- Boehm, B. (2002). Get Ready for Agile Methods, with Care. *Computer*, 35(1), 64–69.
- Dzakwan, M. H. A. (2020). Memetakan Kesiapan Pemerintah Daerah dalam Menangani COVID-19. *CSIS Commentaries*, 27(April), 1–11.
- Hizbaron, D. R., Ruslanjari, D., & Mardiatno, D. (2021). Amidst covid-19 pandemic: An *adaptive* disaster governance in Yogyakarta, Indonesia. *Social Sciences*, 10(3). <https://doi.org/10.3390/socsci10030092>
- Jae Moon, M., & Wu, X. (2022). Sustaining Asia’s development amidst the COVID-19 pandemic: capacity development and governance innovation. Dalam *Journal of Asian Public Policy* (Vol. 15, Issue 2, hlm. 165–174). Routledge. <https://doi.org/10.1080/17516234.2021.2015850>
- 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*, 55. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102180>
- Kumalasari, M., & Halim, A. (2016). Consistency Analisis Between Regional Development Work Plan Document, The Provisional Budget Ceiling, and Priority, As Well As Budget Revenue and Spending Areas in Magelang City Government. Dalam *The Indonesian Journal of Accounting Research-May* (Vol. 19, Issue 2).
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity* Princeton University press. Dalam New Jersey.
- Overby, E., Bharadwaj, A., & Sambamurthy, V. (2006). Enterprise agility and the enabling role of information technology. *European Journal of Information Systems*, 120–131.
- Putri Hanida, R., Irawan, B., Solok Selatan Regency, B., Aro, P., srizaldi, I., & Author, C. (2015). THE ANALYSIS OF PLANNING AND BUDGETING POLICY FOR MAKING MORE SIGNIFICANT LOCAL GOVERNMENT PLANNING POLICY IN INDONESIA. Dalam *IJASOS-International E-Journal of Advances in Social Sciences: Vol. I (Issue 2)*. <http://ijasos.ocerintjournals.org>

- Scott A. Frisch, D. B. H. S. Q. K. D. C. W. P. (2012). *Doing Archival Research in Political Science*. Cambria Press.
- Seputra, I. I. (2020). Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Efektivitas Penanggulangan Covid-19 Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kerinci. *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, 7(2), 408–420. <http://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/nusantara/index>
- Steelman, T. (2022). *Adaptive governance*. Dalam C. Ansell & J. Torfing (Ed.), *Handbook on Theories of Governance* (hlm. 580–591). Edward Elgar Publishing Limited.
- Țiclău, T., Hințea, C., & Andrianu, B. (2020). *Adaptive and turbulent governance. Ways of governing that foster resilience. the case of the covid-19 pandemic*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2020(special issue), 167–182. <https://doi.org/10.24193/tras.SI2020.10>
- Weng, S. H., Ni, A. Y., Ho, A. T. K., & Zhong, R. X. (2020). Responding to the Coronavirus Pandemic: A Tale of Two Cities. *American Review of Public Administration*, 50(6–7), 497–504. <https://doi.org/10.1177/0275074020941687>
- Zahrotunnimah, Z. (2020). Langkah Taktis Pemerintah Daerah Dalam Pencegahan Penyebaran Virus Corona Covid-19 di Indonesia. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-i*, 7(3), 247–260. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i3.15103>