

KAJIAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT (PKM) DALAM PENANGANAN PANDEMI COVID-19 DI KOTA SEMARANG TAHUN 2020

Didik Try Putra dan Muhammad Nuh

Program Studi Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Wahid Hasyim
Email: muhammadnuh.unwahas@gmail.com

Abstract

The Community Activity Restriction Policy (PKM) in Semarang City is a policy issued by the Semarang City government in accelerating the handling of the Covid-19 pandemic in Semarang City. The city of Semarang as the capital of Central Java Province is the area with the highest number of positive cases of Covid-19. The implementer of the Community Activity Restriction (PKM) policy is the Semarang City Covid-19 Task Force. The restrictions on community activities include 4 restrictions, namely the termination of the implementation of activities in schools and/or educational institutions, restrictions on activities in the workplace, restrictions on religious activities, and restrictions in public places.

This study aims to describe the implementation process of the Community Activity Restriction Policy (PKM) carried out by the Semarang City Government and to describe the supporting and inhibiting factors of policy implementation. This research is a descriptive qualitative research. The data was collected by observation, document study, interview and online. Data analysis techniques include data reduction, compilation of data and conclusions. Test the validity of the data using triangulation of sources and techniques.

The results of this study are the implementation of the Community Activity Restriction (PKM) policy in the city of Semarang showing the implementation of PKM through Perwal, PKM is communicated from the Health Service and the Covid-19 Task Force, facility resources have supported such as hospitals, isolation places, medical, health protocol facilities , psychologists and food assistance, the disposition of the Semarang City government through the Covid-19 Task Force and the Semarang City Health Service have shown their commitment to implementing the Community Activity Restriction (PKM) policy is good but the changes achieved have not been maximized, the bureaucratic structure and SOPs are clear stated in the Decree of the Mayor of Semarang Number 180/278 Year. Supporting factors: communication, support, resources, and bureaucratic structure. Inhibiting factors: the disposition of the government that is committed but the people who tend to violate the rules of Restricting Community Activities (PKM).

Keywords: *Implementation, Policy, Restriction of Community Activities (PKM), Semarang City.*

Abstrak

Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang merupakan kebijakan yang di keluarkan pemerintah Kota Semarang dalam percepatan penanganan pandemi Covid-19 di Kota Semarang. Kota Semarang sebagai ibukota Provinsi Jawa Tengah menjadi daerah paling tinggi penemuan kasus terpapar positif Covid-19. Pelaksana dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) adalah

Gugus Tugas Covid-19 Kota Semarang. Adapun Pembatasan Kegiatan Masyarakat meliputi 4 pembatasan yaitu penghentian pelaksanaan kegiatan di sekolah dan/atau institusi pendidikan, pembatasan kegiatan di tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan pembatasan di tempat umum.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses implementasi Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang dan untuk mendeskripsikan faktor-faktor pendukung dan penghambat mplementasi kebijakan. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi, studi dokumen, wawancara dan online. Teknik analisis data meliputi reduksi data, penyusunan data dan kesimpulan. Uji validitas data menggunakan triangulasi sumber dan teknik.

Hasil Penelitian ini yaitu implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang menunjukkan Implementasi PKM melalui Perwal, PKM dikomunikasikan dari Dinas Keshatan dan Gugus Tugas Covid-19, sumber daya fasilitas sudah mendukung seperti Rumah sakit, tempat isolasi , Medis, fasilitas protokol kesehatan, psikolog dan bantuan sembako, Disposisi pemerintah Kota Semarang melalui Gugus Tugas Covid-19 dan Dinas Kesehatan Kota Semarang telah memperlihatkan komitmen yang dimiliki dalam menjalankan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sudah baik namun perubahan yang dicapai belum maksimal, struktur birokrasi dan SOP yang jelas tercantum dalam Keputusan Walikota Semarang Nomor 180/278 Tahun. Faktor yang mendukung: komunikasi, dukungan, sumber daya, dan struktur birokrasi. Faktor yang menghambat: disposisi pemerintah yang komitmen namun masyarakat yang cenderung melanggar aturan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM).

Kata Kunci: *Implementasi, Kebijakan, Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM), Kota Semarang.*

A. PENDAHULUAN

Konstitusi negara Indonesia telah menjamin adanya jaminan kesehatan bagi warga negaranya, setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.¹ Artinya pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk memperhatikan dan memberikan jaminan yang sesuai dengan amanat konstitusi. Karena setiap warga negara Indonesia memiliki hak yang sama dimata hukum sesuai dengan konsep Hak Asasi Manusia untuk memberikan keadilan dan mensejahterakan rakyatnya tanpa membeda-bedakan kelas sosial. Dengan adanya jaminan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah, dengan adanya masalah pandemi *Covid-19* di Indonesia yang dapat teratasi dengan adanya jaminan tersebut.

¹Undang-Undang Dasar tahun 1945, Pasal 28 H, Ayat 1.

Tahun 2020 merupakan tahun yang mengkhawatirkan seluruh dunia, tanpa terkecuali negara Indonesia. Hal ini disebabkan oleh munculnya wabah virus corona, yang bermula di Kota Wuhan China dan menyebar keseluruh dunia. Virus corona adalah keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit mulai dari gejala ringan sampai berat. Ada setidaknya dua jenis virus corona yang diketahui menyebabkan penyakit yang dapat menimbulkan gejala berat seperti *Middle East Respiratory Syndrome (MERS)* dan *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)*. *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* adalah penyakit jenis baru yang belum pernah diidentifikasi sebelumnya pada manusia. Virus penyebab *Covid-19* ini dinamakan SARS-CoV-2 (*Severe Acute Respiratory Syndrome-Coronavirus-2*). Virus corona adalah *zoonosis* (ditularkan antara hewan dan manusia). Penelitian menyebutkan bahwa SARS ditransmisikan dari kucing luwak (*civet cats*) ke manusia dan MERS dari unta ke manusia. Adapun, hewan yang menjadi sumber penularan *Covid-19* ini masih belum diketahui. *Covid-19* adalah nama resmi virus corona yang ditetapkan oleh WHO (*World Health Organization*) telah melumpuhkan hampir semua kehidupan.²

Tanda dan gejala umum infeksi *Covid-19* antara lain gejala gangguan pernapasan akut seperti demam, batuk dan sesak napas. Masa inkubasi rata-rata 5-6 hari dengan masa inkubasi terpanjang 14 hari. Pada kasus *Covid-19* yang berat dapat menyebabkan *pneumonia*, *sindrom* pernapasan akut, gagal ginjal, dan bahkan kematian. Tanda-tanda dan gejala klinis yang dilaporkan pada sebagian besar kasus adalah demam, dengan beberapa kasus mengalami kesulitan bernapas, dan hasil *rontgen* menunjukkan *infiltrat pneumonia* luas di kedua paru.³

Persebaran *Covid-19* di Indonesia telah merata keseluruh provinsi di Indonesia, ada ratusan bahkan ribuan orang yang terpapar positif atau terjangkit *Covid-19* di Indonesia setiap harinya. pemerintah kembali memperbarui temuan

²[https://www.kemkes.go.id/resources/download/info-terkini/Virus corona/DOKUMEN_RESMI_Pedoman_Kesiapsiagaan_nCoV_Indonesia_28%20Jan%202020_0.pdf](https://www.kemkes.go.id/resources/download/info-terkini/Virus_corona/DOKUMEN_RESMI_Pedoman_Kesiapsiagaan_nCoV_Indonesia_28%20Jan%202020_0.pdf), di akses 20 Agustus 2020.

³<https://covid19.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/info-corona-virus/tanya-jawab-novel-virus-corona-2019-ncov-faq-update-4-februari-2020/#.X0FRP0gzbiU>, diakses 20 Agustus 2020

kasus *Covid-19* di tanah air hingga bulan November tepatnya pada tanggal 28 November 2020 total kasus positif *Covid-19* mencapai 527.999 orang. Sementara angka sembuh total sebanyak 441.983 orang, Sedangkan untuk kasus meninggal dunia sebanyak 16.646 orang.⁴

Meluasnya *Covid-19* di Indonesia tidak hanya berpengaruh terhadap bidang kesehatan tetapi juga berpengaruh bidang sosial politik dan ekonomi, hal ini akan dampak buruk terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional secara menyeluruh. Untuk mengatasi *Covid-19*, hingga saat ini belum ditemukan obat yang efektif, sehingga upaya pencegahan dan penanganan sangat penting.

Salah satu strategi pemerintah Indonesia untuk menekan laju penularan pandemi *Covid-19* yaitu melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Kemudian dikeluarkannya aturan turunan dari Kementerian Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Tujuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 21 ini adalah agar pemerintah pusat dan daerah harus memiliki visi yang sama dalam menghadapi pandemi *Covid-19*. Sebagian daerah di Indonesia menerapkan kebijakan Pembatas Sosial Berskala Besar atau PSBB. Mekanisme Penerapan PSBB bisa diajukan oleh kepala daerah, baik Gubernur, Bupati, maupun Walikota dan harus mendapatkan persetujuan dari menteri kesehatan. Selain itu, penerapan PSBB juga bisa berasal dari permintaan ketua Gugus Tugas atau kepala daerah.

Peraturan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) diatur pembatasan terhadap beberapa tempat dan kegiatan, antara lain diliburkannya sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan atau pembatas kegiatan ditempat atau fasilitas umum. Di tengah pandemi *Covid-19*, pilihan untuk pemberlakuan PSBB sebagai suatu upaya bersama melawan penyebaran

⁴<https://covid19.kemkes.go.id> diakses 28 November 2020.

Covid-19 merupakan pilihan yang telah dipertimbangkan dengan matang oleh pemerintah.

Kebijakan pemerintah provinsi Jawa Tengah untuk percepatan penanganan Pandemi *Covid-19* adalah program “jogo tonggo” atau jaga tetangga. Kebijakan ini merupakan kebijakan percepatan penanganan *Covid-19* yang berbasis masyarakat ditingkat Rumah Warga (RW), karena warga merupakan garda terdepan untuk melawan *Covid-19*. Program ini juga mengurus urusan kesehatan, sosial keagamaan, dan hiburan. Ada juga lambung pangan dengan pemanfaatan lahan agar kebutuhan makan tercukupi. Gerakan ini sudah ada sejak dulu, gontong royong ditengah masyarakat. Jogo tonggo ini seperti gugus tugas paling terdepan karena berada di tingkat RW.

Kota Semarang semenjak tanggal 24 April 2020 telah mengeluarkan Peraturan Walikota tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) yang telah di ubah beberapa kali dan yang terakhir dikeluarkannya Peraturan Walikota Semarang Nomor 57 tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Aturan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini berbeda dengan Pembatas Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Peraturan ini adalah jalan tengah yang diambil oleh Kota Semarang dalam menangani *Covid-19*. Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) masih memberi ruang bagi masyarakat berkegiatan, namun dengan kontrol yang ketat. Dalam Perwal ini perlu keterlibatan masyarakat, RT, RW, LPMK serta tim patrol dan memonitoring yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas Perhubungan, Dinas Perdagangan, Perangkat Daerah terkait, dan satuan wilayah TNI-POLRI. Secara rinci berikut isi dari perwal adalah terkait pembatas kegiatan diluar rumah, antara lain penghentian kegiatan pembelajaran di institusi pendidikan lainnya, pembatasan kegiatan ditempat kerja, tempat ibadah, tempat umum, serta pembatasan kegiatan sosial budaya, dan pergerakan orang melalui modal transportasi. Bagi pihak yang melanggar Pembatas

Kegiatan Masyarakat (PKM) akan diberikan sanksi mulai dari lisan maupun tertulis hingga pembubaran kegiatan atau penutupan tempat umum.⁵

Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini bisa cabut jika kasus positif *Covid-19* menunjukkan penurunan, begitu pula bisa ditambah dan diperketat apabila penderitanya masih tinggi. Berikut Tren perkembangan kasus *Covid -19* selama pelaksanaan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam penanganan pandemi *Covid-19* di Kota Semarang.⁶ Selama pelaksanaan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) mulai dari kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat 1-6 angka penemuan jumlah kasus *covid-19* meningkat namun angka kesembuhan meningkatkan dan angka kematian menurun. Dari latar belakang diatas dan dengan adanya peraturan walikota pembatasan kegiatan masyarakat yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Semarang dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, dan meningkatnya penemuan kasus terkonfirmasi selama di berlakukan / diterapkan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sehingga mendorong penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Kajian Implementasi Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam Penanganan Pandemi *Covid -19* di Kota Semarang Tahun 2020”.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasi dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Model tersebut mengadaptasi mekanisme yang lazim dalam manajemen, khususnya manajemen sektor publik. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-

⁵ [http:// Semarangkota.go.id/berita/pemerintahan/kota/semarang](http://Semarangkota.go.id/berita/pemerintahan/kota/semarang) diakses 19 Mei 2020

⁶ <https://dinkes.semarangkota.go.id/> diakses 28 November 2020.

kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun maupun kerja sama pemerintah dengan masyarakat. Edward berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu:⁷

- a. Komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan. Implementasi kebijakan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada sasaran dan pihak yang terkait. Selain itu, informasi yang disampaikan kepada pelaksana harus jelas, mudah dipahami, dan konsisten agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik.
- b. Sumber Daya. Sumber daya merupakan faktor penting dalam melaksanakan suatu kebijakan, karena walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila pelaksana kebijakan kekurangan sumber daya untuk melaksanakan tersebut, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi pelaksana kebijakan tersebut dan sumber daya non manusia, yakni seperti sumber daya finansial, dan fasilitas. Sumber daya memang merupakan suatu hal yang penting, karena tanpa adanya sumber daya kebijakan hanya tinggal dikertas dan menjadi dokumen saja.
- c. Disposisi atau perilaku Pelaksana Kebijakan. Watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan merupakan salah satu bagian dalam menjalankan suatu kebijakan, apabila pelaksana kebijakan memiliki disposisi yang baik, maka pelaksana kebijakanpun akan menjalankan kebijakannya dengan baik.
- d. Struktur Birokrasi yang merupakan salah satu badan yang menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi yang dimaksud disini tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam institusi atau organisasi-organisasi yang terkait dalam kebijakan tersebut. Struktur birokrasi memiliki pengaruh yang cukup signifikan terhadap sebuah implementasi kebijakan.

⁷AG. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi* , Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013, hlm 90.

Dalam struktur birokrasi terdapat dua hal yaitu, *Standar Operating Prosedurs* (SOP) dan Fragmentasi, berikut penjelasannya :

- 1) SOP merupakan prosedur kerja ukuran dasar atau pedoman bagi para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan sebuah kebijakan agar sesuai dengan tujuan kebijakan.
- 2) Fragmentasi merupakan struktur birokrasi yang terlalu panjang dan desentralisasi kekuasaan. Dengan adanya hal tersebut akan mengakibatkan lemahnya kekuasaan dan menyebabkan struktur birokrasi yang rumit, hal tersebut dapat terjadi karena adanya tekanan-tekanan diluar unit birokrasi seperti kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, dan sebagainya.

C. METODE PENELITIAN

Jenis/Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan desain penelitian deskriptif, Bogdan dan Taylor mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.⁸

Sumber Data

Adapun sumber data pada penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer digunakan oleh penulis yang didapat dari sumber informasi yaitu individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti. Data ini akan di peroleh melalui wawancara dengan informan yang menjadi subyek dalam penelitian ini, yaitu hasil observasi dilapangan secara langsung dalam bentuk catatan tentang perilaku (verbal dan non verbal, serta percakapan/*conversation*).

⁸ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2011, hlm 5.

b. Data Sekunder / Dokumentasi

Yaitu data yang sudah tersedia sehingga kita tinggal mencari dan mengumpulkan. Data sekunder biasanya didapatkan ditempat kumpulan informasi seperti perpustakaan, perkantoran, pusat statistik. Kantor-kantor pemerintah dalam hal ini kantor Walikota dan Dinas Kesehatan Kota Semarang dengan tujuan untuk melengkapi dan menyempurnakan data primer.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam penanganan pandemi *Covid-19* di Kota Semarang melalui Peraturan Walikota Semarang ialah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Semarang selama pandemi *Covid-19* dengan memberikan kelonggaran pada aktivitas ekonomi masyarakat namun dengan pembatasan jam operasional serta dengan kontrol yang ketat dari pemerintah Kota Semarang.

Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dilakukan oleh setiap orang yang berdomisili dan / atau berkegiatan di Kota Semarang seperti penghentian pelaksanaan kegiatan di Instansi pendidikan, pembatasan kegiatan masyarakat di tempat umum, pembatasan kegiatan bekerja di tempat kerja dan pembatasan kegiatan keagamaan. Dalam penyelenggaraannya, Pembatasan Kegiatan Masyarakat yang diterapkan oleh pemerintah Kota Semarang mengerahkan tim patroli yang terdiri dari personel TNI, POLRI dan aparat pemerintah Kota. Tim itu berfungsi untuk memastikan warga paham dengan protokol kesehatan sehingga sikap adaptif masyarakat terbentuk. Tim patroli yang dipayungi hukum Peraturan Walikota Semarang Tentang kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) tersebar di tingkat desa, kecamatan dan kota. Selain itu Pemerintah Kota Semarang juga me bentuk 16 posko pemantauan di sejumlah tempat guna mengawasi Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang.

Semenjak tanggal 24 April 2020 pemerintah Kota Semarang telah mengeluarkan Peraturan Walikota tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) yang telah di ubah sebanyak 4 kali yaitu Peraturan Walikota Semarang

Nomor 28 Tahun 2020 , Peraturan Walikota Semarang Nomor 36 Tahun 2020, Peraturan Walikota Semarang Nomor 39 Tahun 2020, Peraturan Walikota Semarang Nomor 41 Tahun 2020 dan yang terakhir pemerintah Kota Semarang menerapkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 57 tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dalam Rangka Pencegahan dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Aturan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) ini berbeda dengan Pembatas Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Peraturan ini adalah jalan tengah yang diambil oleh Kota Semarang dalam menangani *Covid-19*.

Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang jilid 1 atau Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 tahun 2020 berlangsung sejak 27 April dan berakhir pada 24 Mei 2020. Dengan adanya penemuan klaster *Covid-19* baru yakni pada Pembatsan Kegiatan Masyarakat (PKM) jilid 1 di sebuah pasar, tempat pelayanan kesehatan, dan lembaga pendidikan. Pemerintah Kota Semarang memperpanjang pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM). Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang diperpanjang selama 14 hari, yakni periode 25 Mei hingga 7 Juni 2020. Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) jilid 2 diperpanjang tak jauh berbeda dari Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sebelumnya, yakni tetap melakukan penertiban oleh tim patroli baik di tingkat kota, kecamatan hingga kelurahan. Terkait jam operasional di sektor informal seperti pedagang kaki lima (PKL), toko modern dan restoran/kafe yang sebelumnya tutup pukul 20.00 WIB akan diberlakukan tutup pukul 21.00 WIB.

Pemerintah Kota Semarang memutuskan untuk memperpanjang Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) selama 14 hari periode 8 Juni- 21 juni 2020 atau Pembatasan Kegiatan Masyarakat jilid 3. Pembatasan Kegiatan Masyarakat jilid 3 diperpanjang, memberikan Kelonggara di beberapa sektor seperti pelaksanaan tempat ibadah hingga tempat olahraga. Namun, khusus di sektor pariwisata belum diizinkan untuk beroperasi selama 14 hari. Pemerintah Kota Semarang meminta pengelola hotel dan restoran untuk menciptakan

kreasi dan inovasi, supaya sektor pariwisata tidak berhenti sama sekali. Sedangkan untuk tempat hiburan, khusus tempat biliar telah dimasukkan dalam kelompok tempat olahraga, sehingga diizinkan beroperasi. Yang lain tempat hiburan masih tetap tidak boleh beroperasi. Namun tempat biliar termasuk dalam kegiatan olahraga yang di dalam Peraturan Walikota akan mulai kita buka kelonggarannya. Gor Tri Lomba Juang akan jadi role model penerapan berolahraga tapi dengan SOP kesehatan ketat.

Pemerintah Kota Semarang kembali memperpanjang dan memberikan kelonggaran terhadap Pembatasan Kegiatan Masyarakat mulai dilaksanakan pada 22 Juni 2020 sampai 5 Juli 2020. Dalam Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) Jilid 4 diatur sejumlah kelonggaran pembatasan kegiatan, namun untuk patroli ketertiban masyarakat dan tes massal *Covid-19* akan tetap berjalan. Secara rinci disebutkan, kelonggaran yang diatur dalam PKM Jilid 4 terdiri dari 3 point. Pertama, terkait diijinkannya tempat wisata dan tempat hiburan untuk beroperasi kembali mulai 22 Juni 2020, dengan rekomendasi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Semarang. Kedua, tentang pembatasan jam operasional tempat usaha yang semula sampai jam 21.00, diberi kelonggaran hingga jam 22.00. Ketiga, soal kegiatan pernikahan dan pemakaman yang boleh melibatkan orang hingga 50% dari kapasitas ruang, namun sebanyak-banyaknya tidak lebih dari 50 orang.

Terakhir pemerintah Kota Semarang kembali menerapkan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) melalui Peraturan Walikota No 57 Tahun 2020. Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) Jilid 5 diterapkan tanpa batas waktu. Perpanjangan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) jilid 5 di Kota Semarang disebabkan, angka kasus *Covid-19* belum melandai, namun kadang naik, turun, naik lagi. Kondisi ini juga disumbang dari perilaku warga yang belum semuanya menerapkan protokol kesehatan. Meski tanpa periode atau batasan waktu tertentu, namun kalau kasus *Covid-19* menurun bisa saja Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di cabut. Sebaliknya, jika jumlahnya naik nanti Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) akan diperketat lagi. Masifnya rapid dan swab test yang dilaksanakan menimbulkan kasus *Covid-19* banyak diketahui.

Penerapan PKM jilid 4 sebelumnya, Pemerintah Kota Semarang memberikan kelonggaran-kelonggaran. Namun, hasil dari PKM jilid 4 belum sesuai yang diinginkan. Selama pelaksanaan pkm diketahui, hingga tanggal 5 juli pasien positif *Covid-19* di Kota Semarang terus bertambah dan telah mencapai mencapai 718 pasien, 934 pasien dinyatakan sembuh dan 135 meninggal dunia. kasus positif *Covid-19* sebagian besar diperoleh melalui hasil tes massal, tracing dan tracking yang sudah sebulan dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang.

Penelitian tentang Implementasi Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam penanganan pandemi *Covid-19* di Kota Semarang ini mengacu pada teori implementasi kebijakan Gerge C.Edward yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan birokrasi. Edward menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *Lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*. Selanjutnya, Edward menamakan model implementasi kebijakannya adalah “*direct and indirect impact on implementation*”. Dalam model memperlihatkan dampak langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan, yaitu komunikasi dan struktur birokrasi berpengaruh langsung dan tak langsung terhadap implementasi, sumber-sumber daya dan disposisi berpengaruh langsung terhadap implementasi kebijakan. Kemudian, diantara keempat faktor berpengaruh tersebut (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) terjadi hubungan timbal balik. Pengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi kebijakan dan hubungan timbal balik diantara keempat faktor tersebut dapat divisualisasikan melalui model implementasi kebijakan.

Berdasarkan model implementasi kebijakan Edward, bahwa kelebihan yang dimilikinya adalah kemampuannya menyederhanakan fenomena-fenomena yang kompleks menjadi suatu model implementasi kebijakan yang

tidak rumit. Kelemahannya adalah tidak mengidentifikasi dan menjelaskan faktor-faktor di luar organisasi pelaksana, birokrasi pemerintahan.⁹

1. Komunikasi

Sebelum kebijakan di implementasikan sebaiknya kebijakan di komunikasikan kepada pelaksana dan sasaran. Edward menjelaskan, komunikasi adalah proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan. Dalam mengkomunikasikan kebijakan harus ada kejelasan agar tidak menimbulkan persepsi yang berbeda diantara masing-masing pelaksana dan sasaran. Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam Penangan Pandemi *Covid-19* di Kota Semarang tahun 2020 melalui Peraturan Walikota Semarang dikomunikasikan secara jelas oleh pemerintah Kota Semarang melalui Gugus Tugas *Covid-19* Kota Semarang dan instansi-instansi terkait lainnya. Seperti Dinas Kesehatan Kota Semarang, Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang, Satpol PP, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kota, Dinas Perhubungan, Dinas Sosial, Camat hingga Lurah kepada masyarakat Kota Semarang baik melalui sosialisasi Media Sosial, Baliho, Vidiotron, Web, Standing Banner, Flayer dan memberi informasi keliling menggunakan Mobil dan pembesar suara, penyampaian langsung dari Lurah kepada seluruh RT/RW serta adanya penindakan penertiban pelanggaran protokol kesehatan.

2. Sumber Daya

Sumber daya manusia adalah kunci keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan ini melibatkan beberapa instansi-instansi pemerintah Kota Semarang seperti Organisasi Perangkat Daerah: Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan lain-lain sampai tingkat Kecamatan dan Kelurahan. Camat sebagai Ketua Pelaksana menjadi

⁹Hj. Rulinawati, *Studi Implementasi Kebijakan Publik*, Universitas Muhammadiyah Makassar, 2018, hlm56-57.

pemangku bagi daerah nya masing-masing bersama dengan Komandan Rayon Militer, Kepala Kepolisian Sektor Semarang, Kepala Puskesmas, Koordinator Satuan Pendidikan, dan Lurah melakukan sosialisasi, melakukan operasi tertib protokol kesehatan dan jam operasional, mendata masyarakat dan menjadi tempat aduan bagi masyarakat terkait Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) seperti yang disampaikan Gugus Tugas Kota Semarang.

3. Disposisi

Pemerintah Kota Semarang melalui Gugus Tugas *Covid-19* dan Dinas Kesehatan Kota Semarang telah memperlihatkan komitmen yang dimiliki dalam menjalankan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sudah baik namun perubahan yang dicapai belum maksimal. Penyelenggara kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang belum sepenuhnya berjalan dengan baik. Masih terdapat masyarakat yang melanggar dan tidak memakai protokol kesehatan khususnya memakai masker saat beraktivitas diluar rumah. Pemerintah Kota Semarang sudah mengimplementasikan keseluruhan Poin Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) mulai dari penghentian pelaksanaan kegiatan di instansi pendidikan, pembatasan kegiatan bekerja di tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan dan pembatasan di tempat umum dengan control yang ketat.

4. Struktur Birokrasi

Mengenai struktur birokrasi dan SOP ini telah tercantum dalam Keputusan Walikota Semarang Nomor 180/278 Tahun 2020 Tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Desease (*Covid-19*) Kota Semarang yang terdiri dari susunan Gugus Tugas tingkat Kota Semarang Tugas, susunan Gugus Tugas tingkat Kecamatan. Gugus Tugas di bentuk untuk membantu pemerintah Kota Semarang dalam menjalankan Peraturan Walikota Semarang tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) yang diterapkan di Kota Semarang selama pandemi *Covid-19* tahun 2020.

Gugus Tugas *Covid-19* Kota dan Gugus Tugas tingkat Kecamatan merupakan pelaksana kebijakan, karena dalam Gugus Tugas ini semua

instansi pemerintah yang ada di Kota Semarang dilibatkan bahkan sampai ke tingkat Kecamatan dan Kelurahan. Sosialisasi terus dilakukan terus menerus oleh Gugus Tugas *Covid -19* dan Stakeholder terkait lainnya baik secara lisan maupun tulisan atau tulisan seperti melakukan operasi tertib protokol kesehatan gabungan setiap harinya. Gugus Tugas akan berkoordinasi dengan dinas terkait untuk berkoordinasi dan melakukan tracking history terhadap para penderita *Covid-19*, memantau dan mengawasi supaya tidak ada indikasi penyebaran, memonitoring ketersediaan peralatan dan logistik, melakukan operasi gabungan bersama untuk menertibkan pelanggar protokol kesehatan dan jam operasional malam, serta memastikan masyarakat mendapatkan fasilitas kesehatan ataupun bantuan sosial.

E. KESIMPULAN

Implementasi Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam Penanganan Pandemi *Covid-19* di Kota Semarang dari aspek komunikasi, Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) melalui Peraturan Walikota Semarang dikomunikasikan oleh Dinas Kesehatan Kota Semarang dan Gugus Tugas *Covid-19* Kota Semarang kepada Gugus Tugas *Covid-19* tingkat Kecamatan sebagai pelaksana kebijakan di daerah masing-masing. Gugus Tugas tingkat Kecamatan mengkomunikasikan secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung di komunikasikan oleh Kelurahan kepada RT/RW setempat yang selanjutnya disampaikan kepada masyarakat lewat lisan. Selain itu juga dilakukan komunikasi secara tidak langsung menggunakan media-media yang dimiliki oleh pemerintah Kota Semarang seperti (Koran, Radio, Televisi, Instagram, Facebook, Youtube), pemasangan Baliho, Flyer , Standing Banner, dan Web. Gugus Tugas *Covid-19* melakukan sosialisasi dan melakukan penindakan kepada masyarakat yang melanggar Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM). Dari aspek sumber daya baik itu sumber daya manusia, sumber daya informasi, sumber daya modal dan sumber daya fasilitas dalam pelaksanaan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang sudah mencukupi dan tersedia. Disposisi dalam kebijakan ini pemerintah Kota Semarang melalui Gugus Tugas *Covid-19* Kota Semarang

berkomitmen mempercepat penanganan pandemi *Covid-19* dengan berbagai upaya namun masyarakat masih banyak yang melanggar dan tidak taat pada protokol kesehatan pada saat keluar Rumah dan beraktivitas. Birokrasi dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang sudah tercantum dalam Keputusan Walikota Semarang Nomor 180/278 Tahun 2020.

Faktor pendukung kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) adalah adanya komunikasi yang baik antara pelaksana kebijakan Gugus Tugas dengan masyarakat, sumber daya mendukung, informasi yang disampaikan jelas secara langsung atau pun tidak langsung kepada masyarakat, fasilitas yang disediakan sudah cukup memadai, adanya kerjasama antara Gugus tugas *Covid-19* dengan masyarakat dalam pemutusan rantai penyebaran *Covid-19* serta adanya struktur yang jelas dalam pelaksanaan kebijakan.

Faktor penghambat implementasi kebijakan adalah adanya komitmen dari pemerintah Kota Semarang dalam percepatan penanganan pandemi *Covid-19* namun respon dari masyarakat kurang misalnya taat dan patuhnya masyarakat terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) maupun protokol kesehatan. Sanksi sosial yang diterapkan belum bisa membuat jera masyarakat. Ketidaktaatnya masyarakat terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dan melanggar Protokol kesehatan bisa menyebabkan semakin tingginya penemuan kasus dan sulit untuk memutus rantai penyebaran *Covid-19*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Agustino, Leo, 2008, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.
- Anggara, Sahya, 2014, *Kebijakan Publik*, Bandung: CV Pustaka Setia.
- Dunn, William. N, 2003, *Public policy Analisis: an Introduction (Analisis Kebijakan Publik)*, terjemahan, Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya.
- Grindle, Merilee S, 1990, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, New Jersey: Princeton University Press.
- Islamy, Irfan, 2009, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara
- Masyhuni, Zainuddin, 2008, *Metode Penelitian: Pendekatan Praktis dan Aplikatif*, Bandung: Refika Adiatma.

- Moleong, Lexy. J, 2011, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nasution. S, 2003, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Bandung: Tarsito
- Parson, Wayne, 2006, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Parson, Wayne, 2006, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan*, Jakarta:Kencana Prenada Media Group.
- Rulinawati, Hj, 2018, *Studi Implementasi Kebijakan Publik*, Makassar: Universitas Muhammadiyah Makassar.
- Satori, Djam'an dan Aan Komariah, 2010, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta.
- Subagio, Joko, 2004, *Metode Penelitian dalam Teori dan Praktek*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Subarsono.AG, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi* , Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharno, 2010, *Dasar-dasar Kebijakan publik*, Yogyakarta: UNY Press.
- Suharto, Edi, 2008, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: CV Alfabeta.
- Sukmadinata, Nana Syaodih, 2005, *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Tilaar, H.A.R. dan Riant Nugroho, 2008, *Kebijakan Pendidikan Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tresiana, Novita dan Noverman Duadji, 2017, *Kebijakan Publik: Teori dan Praktek Model-Model Pengelolaan Pembangunan Daerah*, Yogyakarta: Suluh Media.
- Wahab,Solichin Abdul, 2015, *Analisis Kebijakan : dari formulasi ke penyusunan model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara.

B. Peraturan atau Undang-Undang

- Keputusan Walikota Semarang Nomor 180/278 tahun 2020 Tentang Pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19) Kota Semarang.
- Peraturan Walikota Semarang Nomor 57 tahun 2020, Tentang Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dalam Rangka pencegahan dan Pengendalian Virus corona Disease 2019 (Covid-19).

C. Internet

- [https://www.kemkes.go.id/resources/download/info-terkini/Virus corona/DOKUMEN_RESMI_Pedoman_Kesiapsiagaan_nCoV_Indonesia_28%20Jan%202020.pdf](https://www.kemkes.go.id/resources/download/info-terkini/Virus_corona/DOKUMEN_RESMI_Pedoman_Kesiapsiagaan_nCoV_Indonesia_28%20Jan%202020.pdf), di akses 20 Agustus 2020.
- <https://covid19.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/info-corona-virus/tanya-jawab-novel-viruscorona-2019-ncov-faq-update-4-februari2020/#.X0FRP0gzbIU>, diakses 20 Agustus 2020.
- [http://promkes.kemkes.go.id/informasi-tentang-virus-corona-novel-virus corona](http://promkes.kemkes.go.id/informasi-tentang-virus-corona-novel-virus-corona), diakses 19 Mei 2020.
- <https://www.merdeka.com/peristiwa/asal-usul-virus-corona-masuk-indonesia-berawal-dari-2-warga-jepang.html>, diakses 20 Agustus 2020.
- <https://covid19.kemkes.go.id>, diakses 28 November 2020
- <https://www.cnbcindonesia.com/news/20201124162617-4-204289/jadi-episentrum-covid-19-ini-wilayah-zona-merah-di-jateng>, diakses 28 November 2020.
- <http://corona.jatengprov.go.id>, diakses 28 November 2020.
- <https://siagacorona.semarangkota.go.id>, diakses 28 November 2020.
- <https://www.liputan6.com/news/read/4227914/sederet-aturan-yang-dikeluarkan-jokowi-melawan-pandemi-virus-corona>, 20 Agustus 2020.
- <https://dinkes.semarangkota.go.id>, diakses 28 November 2020
- <http://Semarangkota.go.id>, *berita pemerintahan kota semarang*, diakses 20 November 2020.
- https://www.academia.edu/39736371/Sejarah_Semarang diakses 21 Oktober 2020.
- <https://semarangkota.bps.go.id/statictable/2015/04/23/3/letak-geografis-kota-semarang.html>, diakses Oktober 2020.
- <https://www.alodokter.com/virus-corona>, diakses 18 November 2020.
- www.dispendukcakil.semarangkota.go.id/statistik/jumlah-penduduk-kota-semarang/2019-06-28. Diakses 21 Oktober 2020.