

**KONTEKTUALISASI TEORI MULTI ARUS:
Studi Kasus Kegagalan Pembuatan Kebijakan Karantina Wilayah di
DKI Jakarta**

***CONTEXTUALIZATION OF MULTI STREAM THEORY:
Case Study of the Failure of Area Quarantine Policy Making in DKI
Jakarta***

Fajar Iswahyudi

Widyaiswara Ahli Muda Puslatbang KDDOD LAN RI
Jl. H . Muhammad Ardans Sempaja Selatan Samarinda Utara, Air Hitam, Samarinda
E-mail: fajariswahyudi@mail.ugm.ac.id

Naskah diterima tanggal 25 Juni 2020. Naskah direvisi tanggal 30 Juni 2020.
Naskah disetujui tanggal 14 Juli 2020

Abstrak

Teori multi arus telah banyak digunakan dalam menjelaskan pembuatan kebijakan. Namun demikian, teori multi arus memiliki kelemahan dalam menjelaskan pengaruh konteks pembuatan kebijakan. Teori kelembagaan menjadi alternatif teori untuk menjelaskan konteks pembuatan kebijakan. Penelitian ini akan menjelaskan bagaimana teori multi arus dan teori kelembagaan digunakan untuk menjelaskan pembuatan kebijakan. Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Studi kasus yang dipilih adalah kegagalan pembuatan karantina wilayah di DKI Jakarta. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kegagalan disebabkan oleh adanya faktor kelembagaan yang timbul guna mencegah terjadinya tragedy of common dan prisoner's dilemma. Dari segi teoritis, penelitian ini menemukan bahwa teori kelembagaan dapat membantu melengkapi teori multi arus dalam menjelaskan pembuatan kebijakan dari segi konteks pembuatan kebijakan.

Kata Kunci: covid-19, kelembagaan, multi arus

Abstract

Multi-stream theory has been widely used in explaining policy making. However, multi-stream theory has a weakness in explaining the influence of the context of policy making. Institutionalism theory becomes an alternative theory to explain the context of policy making. This research will explain how multi-stream theory and institutional theory are used to explain policy making. This research was conducted with a qualitative method with a case study approach. The selected case study is the failure to make a quarantine area in DKI Jakarta. The results of this study indicate that failure is caused by institutional factors that arise in order to prevent the occurrence of tragedy of common and prisoner's dilemma. From a theoretical point of view, this research found that institutionalism theory can help complement multi-stream theory in explaining policy making in terms of the context of policy making.

Keywords: covid-19, institutionalism, multi-stream business license and the business location of applicants who tend to be far to reach.

PENDAHULUAN

Teori multi arus merupakan teori yang digunakan dalam menjelaskan pembuatan kebijakan (Cairney & Jones, 2016). Teori multi arus menjelaskan

pembuatan kebijakan melalui enam elemen penting, yaitu: arus permasalahan, arus kebijakan, arus politik, jendela kesempatan, entrepreneur kebijakan, dan proses pembuatan kebijakan (Zahariadis,

2007:65-90). Teori multi arus memiliki keunggulan dalam menjelaskan ambiguitas dan kompleksitas proses pembuatan kebijakan. Untuk itu teori multi arus banyak digunakan untuk menjelaskan pembuatan kebijakan diberbagai jenis kebijakan.

Walaupun demikian, teori multi arus dianggap memiliki kelemahan. Salah satu kelemahan tersebut adalah teori multi arus dianggap belum mampu menjelaskan bagaimana pengaruh konteks dalam pembuatan kebijakan (Sætren, 2016:21). Padahal konteks dimana pembuatan kebijakan tersebut dilakukan memberikan pengaruh terhadap kebijakan (Cairney, 2012:9). Atas kelemahannya ini, maka teori multi arus dianggap belum cukup komprehensif menggambarkan proses pembuatan kebijakan.

Sætren (2016:27) kemudian mengemukakan idenya untuk mengkombinasikan teori dengan teori kelembagaan. Teori kelembagaan menjelaskan bahwa lembaga dapat mempengaruhi interaksi individu dalam pembuatan kebijakan (Cairney, 2012:69). Pengaruh terhadap individu ini pada akhirnya akan berdampak pada hasil kebijakan. Namun demikian, diperlukan penelitian lebih lanjut untuk membuktikan hal ini. Untuk itu penelitian ini akan menjelaskan bagaimana teori kelembagaan dapat melengkapi teori multi arus dalam menjelaskan proses pembuatan kebijakan.

Guna menjelaskan hal tersebut, Penelitian ini memilih kasus penolakan usulan kebijakan karantina wilayah Pemerintah DKI Jakarta guna mengendalikan wabah Covid-19 oleh Pemerintah Pusat. Kasus ini dipilih karena memiliki ambiguitas dan kompleksitas tersendiri. Covid-19 merupakan pandemic yang telah menjangkiti hampir seluruh negara di dunia dan telah memakan banyak korban jiwa. Sampai dengan penelitian ini dilakukan, belum ditemukan obat maupun vaksin guna mengendalikan Covid-19 (Huh, Shin, & Peck, 2020). Setiap negara berjuang untuk mengendalikan Covid-19 agar tidak meluas dan memakan banyak korban. Salah satu kebijakan yang dapat

dilakukan adalah karantina wilayah. Pemerintah DKI Jakarta berinisiatif untuk mengajukan karantina wilayah untuk mengendalikan Covid-19 yang kecenderungannya mulai meningkat. Namun demikian, kebijakan ini ditolak Pemerintah Pusat dan Pemerintah DKI Jakarta gagal mengeluarkan kebijakan karantina wilayah (Detik, 2020). Kegagalan Pemerintah DKI Jakarta dalam mengadvokasi kebijakan karantina wilayah mengindikasikan adanya pengaruh kelembagaan dalam pembuatan kebijakan. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas adalah bagaimanakah proses kegagalan pembuatan kebijakan karantina wilayah oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta?

Saurugger & Terpan (2016) menjelaskan adanya krisis akan mendorong terbukanya jendela kesempatan dan timbulnya kebijakan drastis. Untuk itu apa yang diusulkan Pemerintah DKI Jakarta diharapkan dapat disetujui karena merupakan kebijakan drastis. Namun demikian, hal ini tidak terjadi. Menurut teori kelembagaan, sebuah kebijakan harus dilakukan dengan hati-hati karena perlu mencegah timbulnya *tragedy of commons* dan *prisoner's dilemma* (Hall & Taylor, 1996). Untuk itu usulan kebijakan ini kemudian ditolak oleh Pemerintah Pusat.

Penelitian ini akan berkontribusi pada pemahaman bagaimana teori kelembagaan memperkuat teori multi arus dalam menjelaskan proses pembuatan kebijakan. Asumsi yang dibangun dalam penelitian ini teori kelembagaan dapat memperkuat teori multi arus dari segi penjelasan pengaruh konteks dimana kebijakan dibuat. Untuk dapat menjelaskan hal tersebut, penelitian ini akan dibagi menjadi beberapa dalam beberapa bagian. Bagian pertama, pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan dan tujuan penelitian. Bagian kedua, metode penelitian. Bagian ketiga, membahas pendekatan multiarus dalam pembuatan kebijakan. Bagian keempat, pembahasan. Bagian kelima, membahas mengenai kesimpulan dan saran.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan dilakukan dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan metode penelitian untuk mengeksplorasi dan memahami perilaku seseorang atau sekelompok orang sebagai penjabar dari permasalahan manusia atau permasalahan sosial (Creswell, 2009:4). Secara spesifik desain penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Studi kasus memiliki keunggulan dalam menjelaskan dan memberikan pengetahuan yang mendalam tentang sebuah fenomena atau kasus sesuai dengan konteksnya masing-masing (Creswell, Hanson, Plano, & Morales, 2007). Untuk itu studi kasus dianggap mampu menjelaskan secara lebih mendalam tentang proses kegagalan pembuatan kebijakan karantina wilayah oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumentasi. Merriam & Tisdell (2016:162) menjelaskan dokumentasi merupakan material tertulis, visual, digital dan fisik yang relevan dengan tema penelitian. Taylor, Bogdan, & Devalut (2016:151) menjelaskan bahwa dokumentasi mampu memberikan kedalaman perspektif, asumsi, perhatian, dan aktivitas tentang subjek penelitian. Penelitian ini akan mengumpulkan dokumen cetak seperti koran dan majalah serta media digital seperti berita-berita dari situs berita on line yang dianggap memiliki keterkaitan dengan topik yang akan dibahas. Metode analisis data dilakukan dengan merujuk pada tahapan yang disampaikan oleh Creswell et al. (2007), sebagai berikut: mendeskripsikan data, mengelompokkan data sesuai dengan isu yang akan dibahas, dan menginterpretasikan data.

TEORI MULTIARUS DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN

Teori multi arus dikembangkan pertama kali oleh Kingdon pada tahun 1984 (Petridou, 2014). Pendekatan multi-arus menjelaskan proses pembuatan keputusan kebijakan dari lensa beberapa arus yang semi-independen dan aktor yang saling berinteraksi untuk mendefinisikan

dan mengendalikan *agenda-setting*. Model multi arus juga menjelaskan kompleksitas, ketergantungan, dan konflik yang ada dalam proses pembuatan kebijakan (Howlett, McConnell, & Perl, 2016).

Pendekatan multi arus memiliki keunggulan karena dapat menguraikan proses pembuatan kebijakan yang ambigu dan kompleks (Ackrill, Kay, & Zahariadis, 2013; Ritter, Hughes, Lancaster, & Hoppe, 2018; Zahariadis, 2007:66). Ambigu dicerminkan dari banyaknya cara atau jalan berfikir untuk melihat sebuah fenomena. Akibatnya fenomena tersebut menjadi kabur dan membingungkan yang pada akhirnya menciptakan ketidakpastian. Kompleksitas timbul karena banyaknya aktor yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan.

Walaupun demikian, pendekatan multi arus dianggap fokus pada tahapan *agenda-setting* (Howlett et al., 2016). *Agenda-setting* menjelaskan bagaimana permasalahan masuk kedalam agenda untuk dipecahkan oleh Pemerintah (Babaey, Raessi, & Ravaghi, 2019). Untuk itu Zahariadis (2007) melakukan beberapa modifikasi agar dapat menjelaskan proses pembuatan keputusan kebijakan (Howlett et al., 2016). Pada tahap pertama, bertemunya ketiga arus sesuai yang dijelaskan oleh Kingdon. Pada tahap kedua, pembuatan keputusan yang didalamnya juga masih terdapat tiga arus yang saling berinteraksi dalam pembuatan keputusan. Perbedaannya adalah permasalahan yang dibahas tidak berubah secara substantive dan kemudian diserap kedalam arus proses pembuatan keputusan (Howlett, McConnell, & Perl, 2015).

Pada model multi arus ala Zahariadis terdapat enam elemen utama yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Lima elemen berasal dari pendekatan multi-arus Kingdon dan satu elemen hasil pengembangan Zahariadis. Elemen tersebut adalah arus permasalahan, arus politik, arus kebijakan, jendela kesempatan, entrepreneur kebijakan, dan proses pembuatan keputusan. Berikut penjelasan masing-masing elemen tersebut.

Arus Permasalahan

Permasalahan secara sederhana diartikan sebagai selisih antara kondisi saat ini dengan kondisi yang diharapkan. Pada lingkungan pembuat kebijakan terdapat banyak permasalahan. Hanya satu atau beberapa permasalahan dibahas lebih lanjut untuk diselesaikan oleh Pemerintah (Cairney & Jones, 2016). Agar permasalahan dapat dibahas, permasalahan perlu mendapatkan perhatian oleh para pembuatan kebijakan. Perhatian ini dapat dipenuhi dengan adanya kejadian yang menarik perhatian. Bentuk kejadian ini seperti bencana atau krisis.

Terdapat beberapa komponen dalam arus permasalahan, yaitu indikator, kejadian, beban, dan umpan balik (Jones et al., 2016). Indikator menjelaskan bagaimana aktor mengidentifikasi dan menemukan permasalahan potensial termasuk didalamnya menentukan tingkat keparahan permasalahan. Kejadian kemudian melekat pada permasalahan yang menjadi pemicu utama perlunya dilakukan intervensi untuk sebuah tindakan. Beban merujuk pada kapasitas dari kelembagaan untuk menyelesaikan permasalahan. Umpan balik, secara konseptual memiliki kesamaan dengan indikator, merupakan informasi yang disediakan oleh sejumlah pihak terkait dari permasalahan.

Arus Kebijakan

Arus kebijakan menggambarkan bagaimana alternatif kebijakan penyelesaian permasalahan mendapatkan perhatian untuk dipertimbangkan menjadi kebijakan. Lazimnya untuk sebuah permasalahan terdapat beberapa alternatif kebijakan. Alternatif kebijakan ini kemudian ada yang dipertimbangkan dan beberapa yang lain tidak dipertimbangkan. Semua alternatif kebijakan memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi kebijakan.

Solusi terhadap permasalahan disampaikan oleh komunitas kebijakan yang didalamnya terdapat para pihak yang peduli terhadap permasalahan dan memiliki kapasitas untuk memberikan solusi. Para pihak tersebut adalah peneliti, anggota dewan, akademisi, dan para analis.

Komunitas kebijakan ini merumuskan solusi kemudian mendorong solusi tersebut agar dapat dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan. Cara yang dilakukan melalui penerbitan artikel, menyampaikan langsung kepada pembuat kebijakan, dan langkah strategis lainnya. Alternatif kebijakan tersebut akan bertahan dikarenakan dapat diterima dari segi nilai yang diusung, secara teknis dapat dilakukan, dan membutuhkan sumberdaya yang sesuai dengan kemampuan (Jones et al., 2016).

Arus Politik

Arus politik menggambarkan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kondisi politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan. Kondisi politik menggambarkan bagaimana sikap masyarakat terhadap sebuah alternatif kebijakan (Cairney, 2012:236). Kondisi politik ini selanjutnya juga berdampak pada arus permasalahan dan arus kebijakan. Faktor-faktor diantaranya adalah situasi politik nasional, hasil pemilihan umum, perubahan administrative, perubahan ideologi, dan tekanan dari berbagai kelompok.

Situasi politik nasional juga merujuk pada apa dirasakan dan diekspresikan masyarakat. Para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dapat merasakan suasana tersebut dari berbagai alur komunikasi, seperti media masa dan berbagai pertemuan dengan masyarakat. Situasi politik nasional juga dapat mempengaruhi agenda pemerintah, dengan mendorong agenda yang sesuai dengan suasana politik nasional. Juga sebaliknya, mengesampingkan agenda yang dirasakan tidak sesuai dengan suasana nasional.

Pemilihan umum yang menghasilkan perubahan dalam struktur legislative dan pemerintah. Kondisi ini juga dapat menyebabkan perubahan administrative dan perubahan ideologi. Mengingat hasil pemilihan dapat menghadirkan para pemimpin dan anggota legislative baru. Masing-masing akan membawa konsep administrasi dan ideologi yang baru dibandingkan dengan inkumben. Untuk itu perubahan ini juga akan memberikan dampak pada situasi politik. Mengingat

masing-masing aktor akan mengusung permasalahan dan kebijakan yang sesuai dengan arah administrasi dan ideologinya. Berbagai kelompok dapat memberikan tekanan kepada para aktor pembuat kebijakan untuk memperhatikan sebuah permasalahan dan kebijakan. Tekanan ini dapat disampaikan melalui berbagai media, sehingga menarik perhatian pembuat kebijakan. Untuk itu kelompok-kelompok ini juga memiliki pengaruh yang signifikan dalam pembuatan kebijakan.

Jendela kesempatan

Jendela kesempatan merupakan gambaran terbukanya kesempatan untuk mendorong alternatif kebijakan penyelesaian permasalahan menjadi kebijakan. Terbukanya jendela kesempatan disebabkan oleh menyatunya arus permasalahan, kebijakan, dan politik. Terbukanya jendela kesempatan ini akan dimanfaatkan oleh entrepreneur kebijakan guna mengadvokasi alternatif kebijakan.

Jendela kesempatan memiliki dua bentuk, yaitu dapat diprediksi dan tidak dapat diprediksi. Jendela kesempatan yang dapat diprediksi muncul ketika ada pemilihan umum sedangkan yang tidak dapat diprediksi muncul dikarenakan adanya krisis. Krisis dapat diartikan sebagai situasi yang mengancam tujuan yang paling besar dari unit pembuat kebijakan; kejadian yang mengejutkan aktor pembuat keputusan; dan membuat situasi kegentingan dan adanya batasan waktu untuk memberikan respon. Krisis dapat menimbulkan kesempatan adanya kebijakan drastis. Kebijakan drastis diartikan sebagai perubahan melebihi wilayah permasalahan dan bukan perubahan kebijakan yang dilakukan secara inkremental (Saurugger & Terpan, 2016).

Entrepreneur Kebijakan

Entrepreneur kebijakan merupakan aktor yang berjuang untuk menyatukan tiga arus dan melakukan advokasi alternatif kebijakan yang diinginkan. Entrepreneur kebijakan juga bertindak sebagai perantara kekuasaan, manipulator permasalahan, dan manipulator teknologi. Ketika jendela kesempatan terbuka, entrepreneur kebijakan dapat langsung

memanfaatkannya dengan melakukan langkah-langkah advokasi kebijakan.

Entrepreneur kebijakan dapat berasal dari internal maupun eksternal pemerintah. Entrepreneur kebijakan dapat dipilih masyarakat dan diangkat oleh pemerintah atau para pihak yang berkepentingan. Entrepreneur kebijakan bersedia mengalokasikan sumberdaya dalam proses advokasi kebijakan dengan mengharapkan adanya kembalian di masa yang akan datang. Kembalian ini diperoleh dari kebijakan yang akan disetujui, kepuasan dari keterlibatan dalam proses kebijakan, atau dapat berupa rasa aman dari kebijakan tersebut.

Proses Pembuatan Keputusan

Proses pembuatan keputusan menjelaskan bagaimana masing-masing elemen bertemu sehingga menghasilkan sebuah keputusan. Proses pembuatan keputusan akan menjelaskan bagaimana perhatian terhadap permasalahan didapatkan, bagaimana sejumlah alternatif kebijakan muncul, dan bagaimana pemilihan terhadap sebuah alternatif dilakukan.

Perhatian. Permasalahan tidak serta merta menjadi pokok bahasan dalam pembuatan kebijakan. Permasalahan tersebut perlu mendapatkan perhatian terlebih dahulu. Perhatian ini kemudian ditentukan oleh struktur organisasi, jenis jendela kesempatan, dan symbol yang digunakan untuk mendapatkan perhatian. Struktur organisasi yang melingkupi pembuat kebijakan menjadi penyaring permasalahan sekaligus solusi atas permasalahan.

Ketika jendela kesempatan terbuka disebabkan dari arus permasalahan yang besar, maka proses pembuatan kebijakan dilakukan secara sekuensial dengan solusi dilakukan untuk merespon permasalahan. Ketika jendela kesempatan terbuka disebabkan oleh arus politik yang besar, maka proses pembuatan kebijakan dilakukan secara non sekuensial dengan fokus pada solusi sebelum permasalahan secara jelas didefinisikan. Simbol memiliki fungsi untuk mempengaruhi emosi dan kognitif para pihak disekitarnya. Simbol mengirimkan pesan secara sederhana yang

dapat merubah emosi sehingga menimbulkan perhatian.

Pencarian. Alternatif kebijakan dipengaruhi oleh komunitas kebijakan dimana kebijakan tersebut akan dilakukan. Komunitas kebijakan akan memberikan masukan berupa berbagai alternatif kebijakan kepada pembuat kebijakan. Ketika komunitas kebijakan ini terintegrasi, maka alternatif kebijakan akan cenderung berupa terobosan. Sebaliknya ketika komunitas kebijakan tidak terintegrasi, maka alternatif kebijakan yang disajikan cenderung incremental atau perubahan akan cenderung minimal.

Pemilihan. Setelah beberapa alternatif kebijakan telah disajikan, akan dilakukan pemilihan satu atau beberapa alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah keputusan. Pada proses pemilihan ini terdapat peran dari entrepreneur kebijakan. Pembuat kebijakan menerima informasi dari entrepreneur kebijakan untuk menjadi landasan dalam pembuatan kebijakan. Untuk itu strategi yang dilakukan oleh entrepreneur kebijakan sangat mempengaruhi keputusan kebijakan.

MSF bukanlah kerangka kerja yang memiliki kelemahan. Salah satunya adalah MSF cenderung fokus pada perilaku individu dan mengesampingkan kontekstualitas dari pembuatan kebijakan (Peters, 2016). Padahal konteks dari pembuatan kebijakan ini mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Untuk itu konteks kebijakan perlu dibahas guna mendapatkan gambaran secara komprehensif mengenai bagaimana proses pembuatan kebijakan dilakukan. Salah satu bentuk konteks yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah kelembagaan (Sætren, 2016).

TEORI KELEMBAGAAN DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN

Jika merujuk dari asal-usul teori multi arus, maka terdapat pengaruh kelembagaan pada proses pembuatan kebijakan. Teori multi arus dikembangkan dari teori tong sampah yang dikembangkan oleh Cohen, March, & Olsen (1972). Dalam teori tong sampah terdapat empat aliran yang mempengaruhi pembuatan

kebijakan, yaitu: permasalahan, kebijakan, peserta dan pilihan kesempatan. Oleh Kingdon (2014), peserta dan pilihan kesempatan disatukan menjadi arus politik. Selain itu teori tong sampah juga membahas mengenai tata urutan sementara dan struktur organisasi. Kedua konsep ini kemudian dikembangkan menjadi jendela kesempatan dan entrepreneur kebijakan. Pada prakteknya kelembagaan masih memberikan pengaruh yang signifikan dalam proses pembuatan kebijakan (Sætren, 2016).

Pengertian kelembagaan pada penelitian ini merujuk pada pengertian yang disampaikan oleh Cairney (2012:69) yaitu *“these are the rules, norms, and standard operating procedures that influence behavior, but some accounts may identify formal rules or treat rules as fixed structures more than others”* (aturan, norma, dan standar operasional dan prosedur yang mempengaruhi perilaku. Kelembagaan juga dapat berupa aturan formal atau aturan yang terstruktur dan tetap dibandingkan aturan yang lain). Posisi kelembagaan dalam pembuatan kebijakan sangat penting. Pembuatan kebijakan dilakukan dalam sebuah kelembagaan dimana masing-masing aktor diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan. Kelembagaan juga memberikan aturan dan norma yang dapat mempengaruhi perilaku individu dalam membuat kebijakan (Peters, 2016). Berdasarkan hal tersebut untuk melihat perubahan kebijakan perlu memperhatikan kelembagaan yang melingkupi proses pembuatan kebijakan (Cairney, 2012:9).

Pada perkembangannya Reich (2000) memandang perlunya kehati-hatian untuk melakukan analisis kebijakan menggunakan teori kelembagaan. Mengingat bentuk kebijakan dan kelembagaan memiliki karakteristik tersendiri. Namun demikian, berdasarkan karakteristik ini bentuk kebijakan dan kelembagaan memiliki keterkaitan. Untuk itu terdapat pasangan bentuk kebijakan dan kelembagaan sebagai landasan analisis kebijakan.

Reich (2000) sendiri mengembangkan empat bentuk kebijakan,

yaitu: redistributif, regulative, demokratisasi/modernisasi, dan liberalisasi. Reich juga mengembangkan empat jenis bentuk kelembagaan, yaitu sejarah, pilihan rasional, kerangka kognitif, dan kelembagaan sebagai aktor.

Reich (2000) menjelaskan bahwa kelembagaan sejarah sesuai untuk menganalisis kebijakan redistributive; kelembagaan pilihan rasional sesuai untuk menganalisis kebijakan regulative; kelembagaan kognisi sesuai untuk menganalisis kebijakan modernisasi; dan kelembagaan sebagai aktor sesuai untuk menganalisis kebijakan liberalisasi. Penelitian ini akan membahas mengenai kegagalan pembuatan kebijakan karantina wilayah.

Jika merujuk pada bentuk kebijakan yang disampaikan oleh Reich, maka kebijakan karantina wilayah merupakan kebijakan yang berbentuk regulative. Untuk itu pembahasan akan dilakukan secara spesifik pada kebijakan regulative dan kelembagaan pilihan rasional.

Kebijakan regulatif.

Kebijakan regulative pertama kali dikembangkan oleh Lowi (1972). Menurut Lowi (1972) Kebijakan regulative merupakan kebijakan yang mengatur masyarakat dengan melakukan tindakan koersif secara langsung. Kebijakan regulative kemudian dikembangkan oleh Ripley & Franklin (1988). Ripley & Franklin menjelaskan bahwa kebijakan regulative dapat dibagi menjadi dua bentuk, yaitu kebijakan regulative kompetitif dan regulative protektif. Kebijakan regulative kompetitif merupakan kebijakan yang bertujuan untuk membatasi penyediaan barang dan atau jasa hanya satu atau beberapa penyedia yang dipilih dari sekian banyak penyedia yang saling berkompetisi.

Kebijakan ini menyangkut kebijakan dalam melakukan alokasi sumberdaya yang terbatas dan tidak dapat dibagi pemanfaatannya. Sedangkan kebijakan regulative protektif merupakan kebijakan yang didesain untuk melindungi masyarakat melalui pengaturan aktivitas pribadi masyarakat. Misalnya pengaturan aktivitas yang dapat membahayakan dan

pengaturan aktivitas yang dapat membantu pemerintah.

Kelembagaan pilihan rasional.

Kelembagaan ini melihat bahwa para aktor pembuat kebijakan memiliki kecenderungan untuk mewujudkan kepentingannya melalui perhitungan yang rasional (Cairney, 2012:79). Perhitungan yang rasional diwujudkan dari perhitungan manfaat dan biaya ketika kebijakan tersebut benar-benar dikeluarkan. Para aktor kemudian mengambil keputusan berdasarkan asumsi dari kedua hal tersebut dan terkadang tidak memperhitungkan bagaimana pandangan dari organisasi dimana mereka berada (Peters, 2016).

Tindakan para aktor ini kemudian akan menimbulkan beberapa permasalahan, sebagai berikut (Cairney, 2012:80). Pertama, permasalahan tindakan kolektif. Permasalahan dari tindakan kolektif merupakan pilihan kebijakan yang potensial namun dapat berisiko memberikan efek yang negatif kepada masyarakat ketika tidak ada kepercayaan, kewajiban, dan insentif untuk bekerjasama antara para aktor. Kelembagaan memberikan insentif ketika individu menatai aturan dan kelembagaan memberikan sanksi ketika individu tidak taat. Kedua, biaya transaksi. Dari sisi ekonomi, kelembagaan menunjukkan sejumlah aturan formal yang mengatur hubungan antar individu atau organisasi. Tujuannya adalah untuk menjaga kepercayaan guna mencapai kesepakatan. Juga mengurangi kecenderungan buruknya hubungan diantara aktor, ketidakpastian, dan biaya terkait dengan kebijakan yang akan dilakukan. Ketiga, ketidakstabilan. Tidak ada aturan yang mencukupi dan memuaskan keinginan seluruh masyarakat. Namun, terdapat aturan yang disepakati oleh sebagian besar pihak. Aturan ini dapat berubah seiring dengan perubahan preferensi para pihak secara mayoritas. Untuk itu kelembagaan berperan sebagai penjaga kestabilan dan preferensi para pihak.

Hall & Taylor (1996) menjelaskan terdapat fitur dalam kelembagaan pilihan rasional. Pertama, kelembagaan pilihan rasional memiliki seperangkat asumsi

perilaku aktor. Pada model kelembagaan ini, para aktor memiliki sejumlah preferensi atau keinginan, para aktor akan bertindak selayaknya instrumen untuk memaksimalkan usahanya untuk mencapai keinginannya, untuk melakukan hal itu para aktor melakukan perhitungan dengan cermat.

Kedua, kelembagaan pilihan rasional melihat politik sebagai sejumlah permasalahan atau dilema dalam tindakan kolektif. Ketika individu bertindak untuk memaksimalkan pencapaian keinginannya maka dampaknya akan tidak optimal secara kolektif. Ada aktor yang tidak dapat memaksimalkan kepentingannya. Ketika tidak ada lembaga maka akan terjadi tindakan-tindakan pemaksimalan manfaat yang tidak terukur dan akan berujung pada *tragedy of the commons* dan *prisoner's dilemma*. Shaftitz, Russlell, Borick, & Hyde (2017:36) menjelaskan *tragedy of commons* sebagai situasi dimana terjadi pemaksimalan keuntungan pribadi dan tidak berdampak pada adanya manfaat sosial atau justru memberikan kerusakan pada sumberdaya. Ketika penggembala berusaha untuk memaksimalkan manfaat dengan memberikan tambahan hewan ternak kepada masyarakat akan berdampak pada pemanfaatan rumput sebagai makanan ternak yang berlebihan. Pada akhirnya semua tidak dapat memakan rumput tersebut. Peterson (2015:2) menjelaskan *prisoner' dilemma* menunjukkan bahwa ketika dua atau lebih aktor pembuat kebijakan berinteraksi yang masing-masing memiliki tujuan sendiri, maka tindakan yang dilakukan oleh masing-masing aktor untuk mencapai tujuannya akan berdampak pencapaian tujuan bersama. Ketika setiap aktor melakukan sesuatu yang dianggap baik, maka akan berakhir pada situasi yang berdampak buruk bagi para aktor.

Ketiga, terdapat peran yang besar dari interaksi strategis dalam sebuah kebijakan. argumentasi yang mendasari adalah para aktor digerakan oleh perhitungan strategis akan manfaat dan biaya dan perhitungan ini dipengaruhi oleh ekspektasi bagaimana perilaku aktor lain. Kelembagaan mempengaruhi interaksi dengan

memberikan batasan alternatif tindakan atau tahapan pemilihan alternatif tindakan; memberikan informasi tindakan; dan mekanisme penegakan aturan untuk mengurangi ketidakpastian tentang perilaku aktor lain.

Keempat, kelembagaan dapat dibentuk para aktor untuk mewujudkan keinginannya. Para aktor kemudian bekerjasama, melakukan kesepakatan untuk membentuk kelembagaan. Kesepakatan ini kemudian menuntun kelembagaan memiliki norma maupun aturan yang sesuai dengan keinginan para aktor yang terlibat.

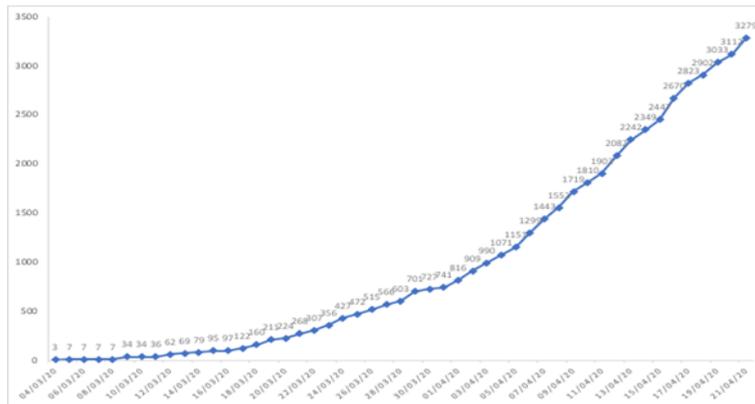
KEGAGALAN PEMBUATAN KEBIJAKAN KARANTINA WILAYAH

Pada bagian ini akan dijelaskan bagaimana proses pembuatan kebijakan karantina wilayah mengalami kegagalan. Penjelasan akan dilakukan dengan teori multi arus dan teori kelembagaan.

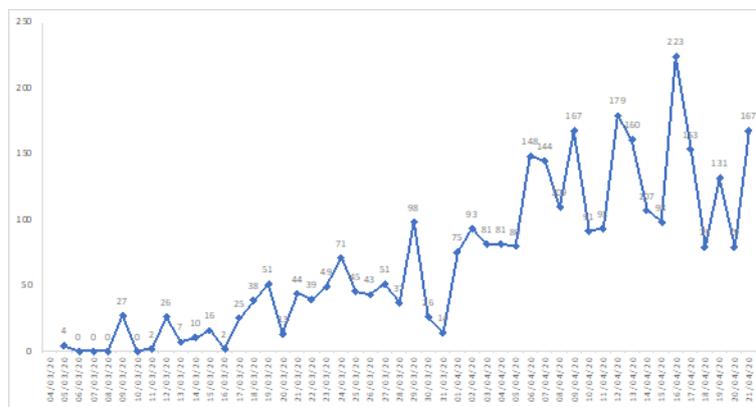
Penjelasan Teori Multi Arus Terhadap Kegagalan Pembuatan Kebijakan Arus Permasalahan

Covid-19 merupakan penyakit yang telah menjangkiti banyak masyarakat di Indonesia. Data yang dikeluarkan oleh *kawalcovid19.id* per tanggal 29 April 2020 terdapat 9.511 orang yang positif mengidap Covid 19 dengan 7.484 pasien dalam perawatan, 1.254 pasien sembuh, dan 773 meninggal dunia (*Kawalcovid19.id*, 2020). Pada perkembangannya Covid-19 telah ditetapkan sebagai bencana nonalam oleh Presiden Republik Indonesia melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional.

Jumlah kasus Covid-19 di Provinsi DKI Jakarta terus mengalami peningkatan sejak ditemukannya kasus pertama pada tanggal 4 Maret 2020. Selang 48 hari kemudian atau pada tanggal 21 April 2020 jumlah pasien Covid-19 berjumlah 3279 orang sebagaimana yang tergambarkan pada grafik 1. Jumlah ini menjadikan Provinsi



Grafik 1
 Pertambahan Pasien Covid-19 di DKI Jakarta
 (sumber: Corona.jakarta.go.id, 2020)



Grafik 2
 Pertambahan Pasien Covid-19 di DKI Jakarta
 (sumber: Corona.jakarta.go.id, 2020)

DKI Jakarta sebagai wilayah dengan pasien Covid terbanyak di Indonesia.

Jika ditelisik lebih lanjut jumlah pasien Covid-19 harian menunjukkan kurva yang terus menanjak. Jika dirata-rata jumlah penambahan korban Covid 68,25 perhari sebagaimana digambarkan dalam grafik 2. Tentu hal ini mengkhawatirkan karena jumlah korban terus meningkat perharinya.

Pemerintah DKI Jakarta kemudian menjadikan Covid-19 fokus utama kebijakan Pemerintah. Pada tanggal 25 Februari 2020, Gubernur DKI Jakarta mengeluarkan Instruksi Gubernur Nomor 16 Tahun 2020 tentang peningkatan kewaspadaan terhadap risiko penularan Covid-19. Dalam instruksi tersebut, Gubernur DKI Jakarta melihat perkembangan Covid-19 telah mengkhawatirkan karena telah menyebar

di 29 negara. Untuk itu Gubernur DKI Jakarta memerintahkan seluruh jajarannya untuk melakukan langkah-langkah guna mengendalikan penularan Covid-19.

Arus Kebijakan

Hingga penelitian ini dibuat vaksin maupun obat guna menangkal Covid-19 belum ditemukan. Untuk itu strategi kebijakan yang perlu dilakukan adalah mengendalikan Covid-19 (Huh et al., 2020). Tujuannya supaya Covid-19 tidak menyebar secara luas dan memakan banyak korban. Sembari memberikan kesempatan bagi tenaga medis untuk menyembuhkan penderita Covid-19. Agar pengendalian Covid-19 dapat dilaksanakan dengan baik, perlu dicermati bagaimana mekanisme penularan Covid-19.

Covid-19 memiliki mekanisme penularan yang unik. Covid-19 ditularkan

dari orang yang mengidap Covid-19 ke orang yang sehat melalui media *droplet*. Pengidap Covid-19 dicirikan dengan adanya beberapa gejala ringan hingga parah. Pada tingkat ringan pengidap Covid-19 tidak menunjukkan gejala apapun dan disebut orang tanpa gejala (OTG). Sedangkan pada tingkatan yang parah Covid-19 ditunjukkan dengan batuk kering, tenggorongan sakit, dan demam (Sohrabi et al., 2020). Untuk itu penularan tidak hanya terjadi oleh seseorang dengan gejala yang dapat diamati, tetapi juga seseorang yang tidak memiliki gejala bahkan terlihat sehat. Berdasarkan mekanisme penularan tersebut terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan guna mengendalikan Covid-19. Diantaranya adalah dengan melakukan karantina wilayah.

Anzai, Kobayashi, Linton, & Kinoshita (2020) menjelaskan karantina wilayah sebagai pelarangan perjalanan dan penutupan perbatasan agar penduduk tidak masuk maupun keluar dari wilayah tertentu. Penelitian yang dilakukan oleh Anzai et al. (2020), Wells et al. (2020), Zhao et al. (2020), dan Tobías (2020) menunjukkan bahwa karantina wilayah mampu mengendalikan penyebaran penyakit menular seperti Covid-19.

Pada kasus Indonesia pengendalian penyakit menular telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Secara spesifik karantina wilayah dalam UU Nomor 6/2018 diartikan sebagai karantina wilayah. Pada UU Nomor 6/2018 Pasal 1 disebutkan bahwa karantina wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah penyebaran penyakit atau kontaminasi.

Bagi Pemerintah DKI Jakarta karantina wilayah sebagai opsi yang memungkinkan sebagai kebijakan pengendalian Covid-19. Namun demikian, merujuk pada UU Nomor 6/2018 Pasal 14 kewenangan penetapan kebijakan karantina wilayah berada ditangan Pemerintah Pusat. Pemerintah daerah hanya menerima dan melaksanakan

kebijakan karantina wilayah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 55 UU Nomor 6/2018. Untuk itu Gubernur DKI Jakarta mengusulkan karantina wilayah pada tanggal 29 Maret 2020 melalui surat nomor 143 tanggal 28 Maret 2020 kepada Presiden Republik Indonesia (Detik, 2020).

Arus Politik

Penerimaan para pihak terhadap usulan karantina wilayah juga cenderung beragam. Terdapat beberapa pihak yang setuju terhadap usulan karantina wilayah dan ada pihak yang memandang bahwa karantina wilayah perlu dilakukan secara hati-hati. Kondisi ini kemudian mewarnai proses kegagalan pembuatan kebijakan karantina wilayah DKI Jakarta.

Anggota Komisi IX DPR RI Kurniasih Mufidayati dan Netty Prasetyani serta Anggota Komisi IV DPR RI Fauzi H Amro mengusulkan karantina wilayah untuk DKI Jakarta dan daerah lain yang menjadi episentrum penyebaran Covid-19. Menurut beliau karantina wilayah dapat memutus rantai penularan dari dalam maupun keluar dari wilayah tersebut (Dpr.go.id, 2020a, 2020b; Masyrafina, 2020). Pada tingkat DPRD DKI Jakarta sendiri belum sepakat soal karantina wilayah. Fraksi PKS mendukung adanya karantina wilayah. Menurut Fraksi Demokrat, Gerindra, PKS dan PAN, kebijakan karantina wilayah sudah mendesak untuk dilaksanakan di DKI Jakarta karena telah menjadi episentrum penyebaran Covid-19 di Indonesia. Pemerintah DKI Jakarta telah siap secara logistic untuk melakukan karantina wilayah. Walaupun fraksi PDIP menolak pelaksanaan karantina wilayah belum dibutuhkan. Pendekatan isolasi mandiri sudah cukup untuk mengendalikan Covid-19 di DKI Jakarta (Kbr.id, 2020).

Pengamat ekonomi, Enny Sri Hartati, menyatakan dukungannya terhadap pelaksanaan karantina wilayah. Menurut Hartati Indonesia perlu memilih karantina wilayah karena dapat mengendalikan Covid-19 dan memitigasi dampak ekonomi. Kebijakan ini akan efektif jika menjamin hak-hak dasar warga negara sebagaimana disebutkan dalam UU

Nomor 6/2018 (Hartati, 2020). Demikian juga, pengamat tata kota Universitas Trisakti, Nirwono Joga, juga mendukung adanya karantina wilayah. Mengingat meningkatnya penderita Covid-19. Ketika karantina wilayah dapat berjalan dengan baik akan menjadi contoh ke daerah lain (Jelita, 2020).

Berbeda dengan dua pengamat sebelumnya, Guru Besar Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Katolik Soegijapranata, Andreas Lako, menyatakan ketidaksetujuannya dengan karantina wilayah. Pelaksanaan karantina wilayah perlu memperhatikan aspek ekonomi dan sosial. Ada indikasi yang kuat bahwa APBN Pemerintah tidak mampu mencukupi kebutuhan hidup masyarakat selama masa karantina wilayah. Indonesia tidak bisa mandiri selama karantina wilayah karena kebutuhan konsumsi masyarakat dan pemerintah sangat bergantung pada impor negara lain yang juga terserang Covid-19 (Lako, 2020).

Dukungan dari beberapa pihak dirasa sudah cukup meyakinkan Pemerintah DKI Jakarta untuk mengusulkan karantina wilayah. Langkah-langkah persiapan dilakukan guna meyakinkan Pemerintah Pusat dan berbagai pihak yang tidak mendukung karantina wilayah akan kesiapan Pemerintah DKI Jakarta melaksanakan karantina wilayah. Langkah-langkah persiapan tersebut berupa persiapan dari segi ekonomi dan keamanan.

Jendela Kesempatan

Jendela kesempatan terbuka ketika arus permasalahan, arus kebijakan, dan arus politik. Arus permasalahan telah menunjukkan peningkatan penderita Covid-19 di wilayah DKI Jakarta. Arus kebijakan juga menunjukkan karantina wilayah merupakan pilihan rasional Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk mengendalikan Covid-19. Arus politik juga menunjukkan adanya dukungan masyarakat kepada Pemerintah DKI Jakarta untuk mengendalikan Covid-19. Terbukanya jendela kesempatan ini memberikan kesempatan bagi untuk mengajukan usulan kebijakan karantina

wilayah sebagai kebijakan pengendalian Covid-19. Jendela kebijakan ini terbuka sebagai akibat dari adanya krisis. Covid-19 dapat digolongkan sebagai krisis ini dilihat dari kemunculannya yang relative tiba-tiba, menjadi ancaman terhadap kesejahteraan masyarakat, membuat situasi menjadi genting, dan terbatasnya waktu respon. Krisis ini menjadi kuat karena mengancam eksistensi masyarakat juga nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat.

Entrepreneur Kebijakan

Bertindak sebagai entrepreneur kebijakan adalah Gubernur DKI Jakarta. Gubernur DKI Jakarta menindaklanjuti terbukanya jendela kesempatan ini dengan melakukan advokasi kebijakan karantina wilayah kepada Pemerintah Pusat. Paling tidak ada dua langkah penting yang dilakukan oleh Gubernur.

Pertama, secara formal Gubernur melayangkan surat permohonan karantina wilayah untuk wilayah DKI Jakarta kepada Presiden Republik Indonesia. Surat permohonan ini disampaikan pada tanggal 29 Maret 2020 melalui surat nomor 143 tanggal 28 Maret 2020 kepada Presiden Republik Indonesia (Detik, 2020). Kedua, Gubernur juga melakukan pertemuan langsung dengan Ketua Gugus Tugas Pengendalian Covid-19 guna membahas rencana pelaksanaan karantina wilayah DKI Jakarta. Pertemuan ini dilangsungkan pada tanggal 18 Maret 2020. Pada penyampaiannya Gubernur merencanakan empat scenario penerapan karantina wilayah, yaitu fase pertama dengan melakukan pembatasan perkumpulan (limited crowding); fase 2A pembatasan mobilitas masyarakat (limited mobility); Fase 2B membatasi mobilitas masyarakat secara ketat (near zero mobility); dan fase ketiga dengan melarang mobilitas (zero mobility). Secara spesifik Gubernur DKI Jakarta ingin menerapkan Fase 2B (Ernis et al., 2020).

Secara spesifik Gubernur DKI Jakarta ingin menerapkan Fase 2B. Pada tahap ini tidak ada mobilitas antar negara dan diberlakukan pembatasan ketat perpindahan antar kota. Transportasi publik serta kendaraan pribadi dibatasi. Restoran dan warung makan hanya

dimungkinkan untuk pelayanan dibawa pulang. Sekolah ditutup, para pekerja diminta bekerja dari rumah, dan acara keramaian dilarang dilakukan. Usaha penyediaan bahan pangan dan obat-obatan diijinkan untuk tetap beroperasi (Ernis et al., 2020). Beberapa sektor diijinkan untuk tetap berjalan, yaitu: energi, pangan, kesehatan, komunikasi, dan keuangan. Selain itu juga dilakukan scenario pendistribusian logistic saat masa karantina wilayah hingga pembatasan mobilitas masuk ke wilayah Jakarta (Detik, 2020). Pemerintah DKI Jakarta sendiri memperkirakan kebutuhan biaya dalam mendukung karantina wilayah sebesar Rp. 3 Trilyun. Pemerintah DKI Jakarta telah mempersiapkan stok pangan sebesar 350 ribu ton beras dan 500 ton gula (Ernis et al., 2020).

Kegagalan Dalam Pembuatan Kebijakan Karantina Wilayah

Perhatian. Bagi Pemerintah Pusat, Covid-19 merupakan krisis nasional. Pemerintah sendiri pada perkembangannya telah menetapkan Covid-19 sebagai bencana nasional. Besarnya arus permasalahan ini membuat jendela kesempatan terbuka. Untuk mengendalikan Covid-19, Pemerintah mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Pada UU Nomor 6/2018 diatur mengenai pembagian kewenangan pengendalian penyakit menular. Pemerintah Pusat memiliki kewenangan dalam menentukan kebijakan pengendalian penyakit menular. Sedangkan Pemerintah Daerah hanya pelaksana kebijakan pengendalian penyakit menular. Untuk itu dalam menghadapi Covid-19, Pemerintah Pusat memegang kendali penuh dalam menentukan mekanisme pengendalian dan Pemerintah Daerah bertindak sebagai pelaksana.

Pencarian. Covid-19 memiliki karakteristik unik yang membedakan dengan penyakit infeksi lainnya. Covid-19 dapat menular dengan cepat melalui *droplet* dari pasien kepada orang yang ada disekitarnya. Sebagian besar pasien

Covid-19 menunjukkan gejala yang bervariasi. Mulai dari tanpa gejala sama sekali hingga dengan gejala yang berat. Sampai penelitian ini dilakukan, belum ditemukan obat atau vaksin yang dapat digunakan untuk mengendalikan Covid-19. Untuk itu pengendalian Covid-19 dapat dilakukan dengan mengurangi interaksi langsung-maupun tidak langsung antar manusia. Jika merujuk pada UU Nomor 6/2018 terdapat dua cara untuk mengurangi interaksi langsung antar manusia. Cara pertama dengan melakukan karantina wilayah dan cara kedua dengan melakukan pembatasan sosial skala besar (PSBB). Masing-masing kebijakan memiliki konsekuensi yang besar bagi Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah.

Pemilihan. Pemerintah pusat cenderung memilih untuk melaksanakan PSBB dibandingkan dengan karantina wilayah. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberantasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Covid-19. Pemerintah beralasan bahwasannya kebijakan karantina wilayah perlu dilakukan dengan hati-hati. Masing-masing negara memiliki karakteristiknya sendiri. Jika negara lain dapat ditetapkan karantina wilayah, maka untuk kasus Indonesia masih perlu dilakukan kajian yang mendalam. Untuk itu opsi lain yang dapat dilakukan adalah PSBB (Adyatama, Irfani, Riana, & Puspitasari, 2020). Seiring dengan ditetapkannya PSBB oleh Pemerintah Pusat, maka dengan sendirinya usul Pemerintah DKI Jakarta dieliminasi oleh Pemerintah Pusat.

Idealnya krisis nasional ini dapat memicu pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan yang drastis. Untuk itu sejatinya kebijakan karantina wilayah dapat dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta dengan dukungan dari pemerintah pusat. Maka pada titik ini penjelasan mengenai kegagalan pembuatan kebijakan tidak dapat dilakukan secara maksimal dengan pendekatan teori multi arus. Untuk itu diperlukan penjelasan dari sisi kelembagaan.

Penjelasan Teori Kelembagaan

Jika ditelisik, kebijakan karantina wilayah dapat dikategorikan sebagai kebijakan regulative. Secara spesifik kebijakan karantina wilayah termasuk kebijakan **regulasi protektif** atau kebijakan yang didesain untuk melindungi aktivitas pribadi masyarakat. Sesuai dengan yang disampaikan oleh (Reich, 2000) untuk menganalisis kebijakan regulative digunakan analisis **kelembagaan pilihan rasional**.

Pada kelembagaan pilihan rasional para aktor dianggap memiliki sejumlah preferensi yang akan saling berkompetisi agar dapat diwujudkan. Pada kasus ini pihak Pemerintah DKI Jakarta melihat bahwa karantina wilayah merupakan pilihan kebijakan yang dapat dilakukan untuk mengendalikan Covid-19. Sebaliknya Pemerintah Pusat melihat bahwa PSBB merupakan pilihan kebijakan yang dianggap dapat mengendalikan Covid-19. Masing-masing memiliki dasar argumentasi yang mendasari sikapnya terhadap Covid-19.

UU Nomor 6/2018 merupakan aturan yang telah menjadi kesepakatan para aktor dalam mengendalikan penyakit infeksi seperti Covid-19. Untuk itu para pihak perlu menghormati dan menjadikan pedoman dalam mengendalikan Covid-19. UU Nomor 6/2018 memberikan batasan kewenangan masing-masing aktor kebijakan. Pemerintah DKI Jakarta memiliki argumentasi yang kuat untuk melakukan karantina wilayah. Namun tidak serta merta memberikan kewenangan bagi Pemerintah DKI Jakarta untuk melakukan karantina wilayah. Walaupun Pemerintah Pusat juga memiliki pertimbangan yang tidak kalah kuat untuk menolak usulan karantina wilayah, UU Nomor 6/2018 menjelaskan kewenangan penetapan karantina wilayah merupakan kebijakan Pemerintah Pusat. UU Nomor 6/2018 hadir mencegah terjadinya *tragedy of commons* dan *prisoner's dilemma*.

Tragedy of commons merupakan kondisi dimana setiap aktor akan melakukan tindakan untuk memaksimalkan keinginannya yang akan berujung pada kerusakan sumberdaya yang digunakan

bersama (Shaftitz et al., 2017: 36). Jika pemerintah pusat dan pemerintah daerah memaksakan keinginannya dan saling berkompetisi maka akan terjadi *tragedy of commons*. Untuk itu UU Nomor 6/2018 muncul sebagai aturan yang membagi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada UU Nomor 6/2018, Pemerintah pusat diposisikan menjadi pemimpin pengendalian Covid-18 yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Mengingat masing-masing daerah memiliki kapasitas dan sumberdaya yang berbeda serta saling terkait antara satu dengan yang lainnya. Peran pemerintah pusat ini diharapkan mampu mengkoordinir pemerintah daerah agar tidak saling merugikan atau kontra produktif.

Presiden memutuskan untuk memilih opsi PSBB untuk menanggulangi persebaran Covid-19. Presiden melihat bahwa karantina wilayah harus dipertimbangkan dengan matang. Presiden khawatir ketika karantina wilayah dilakukan, justru akan kontraproduktif dan membahayakan masyarakat. Setiap negara memiliki karakteristik tersendiri. Presiden menyatakan sikapnya pada tanggal 31 Maret 2020 "*karena itu, kita tidak boleh gegabah dalam merumuskan strategi. Semuanya harus dihitung, semuanya harus dikalkulasi dengan cermat, dan inti kebijakan kita sangat tegas dan jelas*" (Adyatama et al., 2020). Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 menyampaikan bahwa karantina wilayah akan berimplikasi pada penanggungungan seluruh keperluan dasar masyarakat dan hewan peliharaan. Jika ini diberlakukan maka, sumberdaya negara diperkirakan akan habis (Ernis et al., 2020).

Sedangkan dari sisi **prisoner's dilemma** kesatuan langkah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak dalam hal pengendalian Covid-19. Sebaliknya ketika masing-masing bertahan pada kebijakannya sendiri dan saling berkompetisi, maka akan meperburuk situasi pengendalian Covid-19.

Tabel 1.
Pemetaan Pilihan Kebijakan Pengendalian Covid-19

		Pemerintah Daerah	
		Karantina wilayah	PSBB
Pemerintah Pusat	Karantina wilayah	Pengendalian Maksimal	Pengendalian tidak maksimal
	PSBB	Pengendalian tidak maksimal	Pengendalian Maksimal

Sumber : penulis

UU Nomor 6/2018 memberikan panduan bagaimana interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah DKI Jakarta. Pemerintah Pusat memegang penuh penentuan kebijakan pengendalian Covid-19. Pemerintah Pusat menjalankan kebijakan pengendalian sebagaimana yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Menurut teori *prisoners dilemma*, kondisi ini kemudian menghindarkan dari adanya kerugian yang dialami oleh kedua belah pihak, sebagaimana yang dijelaskan dalam tabel 1 diatas.

Pada tabel tersebut terlihat bahwa ketika terjadi kesamaan tindakan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan membuat pengendalian Covid-19 maksimal. Namun, ketika pengendalian Covid-19 dilakukan secara parsial atau bahkan berkompetisi antara pemerintah, maka pengendalian tidak dapat maksimal. Presiden menyatakan sikapnya pada tanggal 31 Maret 2020. Presiden meminta Kepala Daerah tidak membuat kebijakan tersendiri yang tidak terkoordinasi "*Semua kebijakan didaerah harus sesuai dengan peraturan, berada dalam koridor undang-undang dan PP serta Keppres tersebut*" (Adyatama et al., 2020).

KESIMPULAN DAN PENUTUP

Polemik yang terjadi antara pemerintah DKI Jakarta dengan pemerintah pusat tentang kebijakan karantina wilayah merupakan contoh praktis yang menunjukkan kelemahan teori multi arus dalam menjelaskan pembuatan kebijakan. Arus permasalahan, arus kebijakan, dan arus politik telah mampu

membuka jendela kesempatan bagi Gubernur DKI Jakarta untuk melakukan advokasi usulan kebijakan karantina wilayah. Namun kebijakan ini ditolak oleh Pemerintah Pusat dikarenakan pertimbangannya sendiri. Teori multi arus belum dapat membahas secara komprehensif mengapa penolakan ini terjadi.

Penjelasan secara kontekstual dapat dilakukan dari sisi teori kelembagaan. Menurut teori kelembagaan, penolakan ini disebabkan oleh niatan Pemerintah Pusat untuk mencegah adanya permasalahan *tragedy of commons* dan *prisoners dilemma*. *Tragedy of common* merupakan permasalahan sebagai akibat adanya pemanfaatan sumberdaya yang berlebihan oleh pemerintah pusat dan pemerintah DKI Jakarta yang pada akhirnya dapat membuat sumberdaya menjadi langka. *Prisoners dilemma* meruju pada permasalahan yang timbul sebagai akibat dari adanya kompetisi diantara pemerintah pusat dan pemerintah DKI Jakarta yang pada akhirnya akan merugikan kedua belah pihak. Pencegahan ini dilakukan dengan mengimplementasikan UU Nomor 6/2018 sebagai bentuk aturan kelembagaan yang menjadi panduan Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Pusat dalam mengendalikan Covid-19. UU Nomor 6/2018 menghendaki para aktor tidak saling berkompetisi tapi saling bekerja sama dalam mengendalikan Covid-19.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwasannya teori multi arus perlu ditunjang dengan teori kelembagaan untuk menjelaskan pembuatan kebijakan secara komprehensif.

Untuk itu penelitian-penelitian pembuatan kebijakan yang memanfaatkan teori multi arus perlu mempertimbangkan untuk menggunakan teori kelembagaan sebagai penjas dari sisi koteks pembuatan kebijakan.

REFERENSI

- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871–887.
- Adyatama, E., Irfani, R., Riana, F., & Puspitasari, M. A. (2020, April 1). Jokowi Hindari Karantina Wiayah. *Koran Tempo*.
- Anzai, A., Kobayashi, T., Linton, N. M., & Kinoshita, R. (2020). Assessing the Impact of Reduced Travel on Exportation Dynamics of Novel Coronavirus Infection (COVID-19). *Journal of Clinical Medicine*, 9(601).
- Babaey, F., Raessi, P., & Ravaghi, H. (2019). Agenda setting analysis for maternal mortality reduction: Exploring influential factors using Kingdon's stream model. *Eastern Mediterranean Health Journal*, 25(3), 160–171. <https://doi.org/10.26719/emhj.18.025>
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy Theories and Issues*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon ' s Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *The Policy Studies Journal*, 44(1), 37–59.
- Corona.jakarta.go.id. (2020). Data Pemantauan. Retrieved April 22, 2020, from Corona.jakarta.go.id website: <https://corona.jakarta.go.id/id/data-pemantauan>
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches Third Edition*. California: Sage Publication Inc.
- Creswell, J. W., Hanson, W. E., Plano, V. L. C., & Morales, A. (2007). Qualitative Research Designs: Selection and Implementation. *The Counseling Psychologist*, 35(2), 236–264. <https://doi.org/10.1177/0011000006287390>
- Detik, T. (2020). Anies Kirim Surat ke Pusat Minta Pertimbangan Karantina Wilayah Jakarta. Retrieved April 21, 2020, from detik.com website: <https://news.detik.com/berita/d-4957964/anies-kirim-surat-ke-pusat-minta-pertimbangan-karantina-wilayah-jakarta>
- Dpr.go.id. (2020a). Anggota DPR Usulkan Karantina Wilayah Parsial Episentrum Covid-19. Retrieved April 26, 2020, from DPR.go.id website: <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/28295/t/Anggota+DPR+Usulkan+Karantina+Wilayah+Parsial+Episentrum+Covid-19>
- Dpr.go.id. (2020b). Karantina Wilayah Bisa Jadi Opsi. Retrieved April 29, 2020, from DPR.go.id2 website: <http://dpr.go.id/berita/detail/id/28205/t/Karantina+Wilayah+Bisa+Jadi+Opsi>
- Ernis, D., Parikesit, G., Nashr, J. A., Fikri, A., Maharani, S., & Warsono, A. (2020). Pontang-Panting Mengunci Kota. *Tempo*.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, XLIV, 936–957.
- Hartati, E. S. (2020). Efektivitas Karantina Wilayah Langkah cepat dan tegas pemerintah diperlukan dalam penanganan Covid-19. *Kompas*.
- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2016). Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65–79. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12191>

- Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2015). Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. *European Journal of Political Research*, 54(3), 419–434. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12064>
- Huh, K., Shin, H., & Peck, K. R. (2020). Emergent Strategies for the Next Phase of COVID-19. *Infect Chemother*, 52(1), 1–5.
- Jelita, I. N. (2020). Pengamat:karantina jakarta butuh dua pekan. Retrieved April 26, 2020, from [mediaindonesia website: https://mediaindonesia.com/read/detail/299709-pengamat-karantina-jakarta-butuh-dua-pekan](https://mediaindonesia.com/read/detail/299709-pengamat-karantina-jakarta-butuh-dua-pekan)
- Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Raney, H. L., & Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams. *The Policy Studies Journal*, 44(1), 13–36.
- Kawalcovid19.id. (2020). Jumlah Kasus di Indonesia Saat Ini. Retrieved April 29, 2020, from [Kawalcovid19.id website: https://kawalcovid19.id/](https://kawalcovid19.id/)
- Kbr.id. (2020). Sikap Fraksi di DPRD DKI Terpecah Soal Karantina Wilayah Jakarta. Retrieved April 26, 2020, from [Kbr.id website: https://kbr.id/nasional/04-2020/sikap_fraksi_di_dprd_dki_terpecah_soal_karantina_wilayah_jakarta/102740.html](https://kbr.id/nasional/04-2020/sikap_fraksi_di_dprd_dki_terpecah_soal_karantina_wilayah_jakarta/102740.html)
- Kingdon, J. W. (2014). Agendas, Alternatives, and Public Policy. In *Political Science Quarterly*. <https://doi.org/10.2307/2150882>
- Lako, A. (2020, April 7). Hindari “lockdown.” *Kompas*.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy , Politics , and Choice. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, 32(4), 298–310.
- Masyrafina, I. (2020). Anggota DPR Desak Pemerintah Berlakukan Karantina Wilayah. Retrieved April 26, 2020, from [republika.co.id website: https://republika.co.id/berita/q7zt38396/anggota-dpr-desak-pemerintah-berlakukan-karantina-wilayah](https://republika.co.id)
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative Research A Guide to Design and Implementation* (4th ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Peters, B. G. (2016). Institutionalism and Public Policy. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approach to Public Policy: Theories, COntroversies, and Perspectives* (pp. 57–72). London: Palgrave Macmillan.
- Peterson, M. (2015). Introduction. In M. Peterson (Ed.), *The Prisoner ’ s Dilemma* (pp. 1–15). United Kingdom: Cambridge University Press.
- Petridou, E. (2014). Theories of the Policy Process: Contemporary. *The Policy Studies Journal*, 42(S1), 12–32.
- Reich, S. (2000). The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4), 501–522.
- Ritter, A., Hughes, C. E., Lancaster, K., & Hoppe, R. (2018). Using the Advocacy Coalition Framework and Multiple Streams policy theories to examine the role of evidence , research and other types of knowledge in drug policy. *Society For The Study of Addiction*, 1539–1547. <https://doi.org/10.1111/add.14197>
- Sætren, H. (2016). Lost in Translation: Re-conceptualising the Multiple-Streams Framework Back to its Source of Inspiration. In R. Zohlnhöfer & F. W. Rüb (Eds.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints* (pp. 21–34). English: ECPR Press.
- Saurugger, S., & Terpan, F. (2016). Do crises lead to policy change ? The multiple streams framework and the European Union ’ s economic governance instruments. *Policy Sciences*, 49(1), 35–

53. <https://doi.org/10.1007/s11077-015-9239-4>

Shaftitz, J. M., Russlell, E. W., Borick, C. P., & Hyde, A. C. (2017). *Introducing Public Administration Ninth Edition*. New York: Routledge.

Sohrabi, C., Alsafi, Z., Neill, N. O., Khan, M., Kerwan, A., Al-jabir, A., ... Agha, R. (2020). World Health Organization declares global emergency: A review of the 2019 novel coronavirus (COVID-19). *International Journal of Surgery*, 76 (February), 71–76. <https://doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.02.034>

Taylor, S. J., Bogdan, R., & Devalut, M. L. (2016). Introduction to Qualitative Research Methods. In *John Wiley & Sons, Inc.* New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Tobías, A. (2020). Science of the Total Environment Evaluation of the lockdowns for the SARS-CoV-2 epidemic in Italy and Spain after one month follow up. *Science of the Total Environment*, 725, 138539. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138539>

Wells, C. R., Sah, P., Moghadas, S. M., Pandey, A., Shoukat, A., & Wang, Y. (2020). Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak. *PNAS*, 117(13). <https://doi.org/10.1073/pnas.2002616117>

Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitation, Prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of he Policy Process*. Westview Press.

Zhao, S., Zhuang, Z., Cao, P., Ran, J., Gao, D., Lou, Y., ... Wang, M. H. (2020). Quantifying the association between domestic travel and the exportation of novel coronavirus (2019-nCoV) cases from Wuhan , China in 2020: a correlational analysis. *Journal OfTravelMedicine*, 2020, 1–3. <https://doi.org/10.1093/jtm/taaa022>

