

COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENERAPAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN PEMBATASAN KEGIATAN MASYARAKAT (PPKM) DI KOTA PEKANBARU TAHUN 2021

Ali Yusri¹, Rico Purnawandi Pane², Syahroni Albi³, Adinda Moreta⁴

^{1,2,3,4}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau
Correspondence author: aliyusri@lecturer.unri.ac.id
Kota Pekanbaru, Riau, 28293 Indonesia

Abstract

The decline in the PPKM level that occurred in Pekanbaru City from a high status to a normal level is interesting for further discussion. This study aims to explain and analyze government collaboration in the implementation of the Policy for the Enforcement of Community Activity Restrictions (PPKM) implemented in Pekanbaru City in 2021. In this case, the author uses a qualitative approach with sources of information derived from information from informants (community), journals, research journals, and news available on online mass media that have been proven for their credibility. The entire data obtained by the author through interviews, observations, and document tracing were then analyzed using the collaborative governance process theory. The results of the study indicate that in the successful implementation of PPKM policies in Pekanbaru City, there is a series of collaborations carried out by stakeholders involved in the success of the policies implemented, be it the central government, local governments, POLRI, TNI, Satpol PP, medical personnel to the community. Based on the results of the study, it was concluded that the involvement of all stakeholders had a good influence on the continuity of the PPKM policy in Pekanbaru City at this time. It can be said that collaboration plays an important role in the successful implementation of public policy in an area.

Keywords: Collaborative, COVID-19 Pandemic; Public Policy; PPKM; Stakeholders

Abstrak

Penurunan level PPKM yang terjadi di Kota Pekanbaru dari berstatus tinggi ke level normal menarik untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis kolaborasi pemerintah dalam penerapan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang dilaksanakan di Kota Pekanbaru pada tahun 2021. Dalam hal ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber informasi yang berasal dari keterangan informan (masyarakat), jurnal-jurnal hasil penelitian, dan berita-berita yang tersedia pada media massa online yang telah teruji kredibilitasnya. Keseluruhan data yang diperoleh penulis melalui wawancara, observasi, dan penelusuran dokumen selanjutnya dianalisis menggunakan teori proses *collaborative governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam keberhasilan penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru terdapat rangkaian kolaborasi yang dilakukan oleh para *stakeholders* terlibat dalam mensukseskan kebijakan yang diterapkan, baik itu pemerintah pusat, pemerintah daerah, POLRI, TNI, Satpol PP, Tenaga Medis hingga masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, diperoleh kesimpulan bahwasanya keterlibatan seluruh *stakeholders* telah memberi pengaruh baik terhadap kelangsungan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru pada saat ini. Dapat dikatakan bahwa kolaborasi berperan penting dalam keberhasilan penerapan kebijakan publik di suatu daerah.

Kata Kunci: Kebijakan Publik; Kolaborasi; Pandemi COVID-19; PPKM; Stakeholders

PENDAHULUAN

Seperti yang kita ketahui, dunia kini tengah dihadapi oleh suatu persoalan yang besar, yaitu pandemi COVID-19. Terhitung hingga saat ini, sudah 2 tahun lebih hampir seluruh Negara di dunia secara keseluruhan dihadapkan pada permasalahan pandemi COVID-19. Berbagai negara mengambil langkah serius guna mengatasi persoalan yang terjadi, yakni dengan membuat dan menetapkan kebijakan dalam upaya mencegah maupun mengatasi akibat yang disebabkan oleh pandemi COVID-19, termasuk Negara Indonesia. Apabila melihat persebaran pandemi COVID-19 di Indonesia dari tahun 2020 hingga 2021, dapat dikatakan bahwa Indonesia termasuk ke dalam negara dengan jumlah masyarakat terkonfirmasi positif COVID-19 yang selalu meningkat tiap harinya. Bahkan, tercatat pada tanggal 7 Juli 2021 terjadi penambahan kasus COVID-19 sebesar 34.379 jiwa dalam sehari dan menduduki rekor tertinggi selama pandemi berlangsung di Indonesia (Sari, H. P. 2021). Hal ini menandakan bahwa persoalan pandemi COVID-19 bukanlah persoalan yang main-main dan harus mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah, mengingat dampak yang ditimbulkannya telah merambah ke seluruh aspek kehidupan masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, dalam rangka meminimalisir penyebaran kasus pandemi COVID-19 yang terus meningkat, pemerintah menetapkan sejumlah kebijakan. Mulai dari *physical distancing*, *lockdown*, *work from home*, Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), serta diberlakukannya Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM). Dalam hal ini, penulis hanya berfokus pada kebijakan PPKM yang saat ini sedang hangat diperbincangkan. Penulis mengambil kebijakan tersebut dengan alasan bahwa PPKM merupakan kebijakan baru yang ditetapkan oleh pemerintah pada awal tahun 2021, sehingga menarik untuk dilakukan kajian mendalam bagi penulis dalam melakukan penelitian terhadap fenomena yang dirasakan saat ini.

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat atau yang disingkat menjadi PPKM pertama kali diterapkan di wilayah Jawa dan Bali pada tanggal 11 hingga 25 Januari 2021, di mana pelaksanaannya didasarkan pada Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). PPKM sendiri sebenarnya lanjutan dari kebijakan PSBB atau dalam artian penggunaan PSBB diganti menjadi PPKM. Yang membedakan antara keduanya adalah pada PSBB pembatasan kegiatan dilakukan untuk suatu wilayah, sedangkan PPKM membatasi kegiatan dalam ruang lingkup yang lebih kecil, yaitu tingkat kota dan kabupaten.

Merujuk dari hal tersebut, apabila dilihat dari kerangka kebijakan publik (*public policy*), PPKM merupakan salah satu contoh pelaksanaan kebijakan umum yang penetapannya dilakukan oleh pemerintah. Hal ini dikarenakan aturan PPKM berlaku untuk umum atau seluruh masyarakat, tanpa terkecuali. Atau analisis lebih jelasnya, seperti yang diungkapkan oleh Thomas Dye (Subarsono, 2011) bahwa kebijakan publik adalah:

"Public policy is whatever governments choose to do or not to do"

Menurut Dunn (dalam La Ode Muhammad Elwan, S., & Pramusinto, A. 2011), analisis kebijakan adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode pengkajian multiple dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan tentang kebijakan. (Muhammad Elwan, 2020)

Dalam mengkaji studi implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel-variabel atau faktor yang mempengaruhinya. Ada beberapa model implementasi yang dapat digunakan sebagai acuan, diantaranya adalah sebagai berikut;

Grindle (1980) yang dikutip dari (Elwan, L.O.M, 2011:15) dijelaskan bahwa mendekati implementasi kebijakan sebagai suatu proses tindakan-tindakan administratif umum yang perlu diperiksa sampai level program yang spesifik. Keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan dapat dilihat dari kapasitasnya untuk menjalankan program sesuai dengan desain semula. Karena itu, implementasi kebijakan secara keseluruhan perlu dilihat dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan. (dalam Elwan.L.O.M, 2011:22).

Cakupan makna dari konsep tersebut mempunyai makna luas yang lingkupnya meliputi berbagai tindakan yang dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan oleh pemerintah. Berkaitan dengan kebijakan PPKM, pemerintah dalam hal ini mengambil kebijakan tersebut sebagai bentuk tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah guna menangani persoalan pandemi COVID-19 yang terjadi. Dapat dikatakan bahwa PPKM menjadi salah satu kebijakan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah, di mana dalam proses perumusan hingga penerapannya banyak melibatkan peran *stakeholders* di dalamnya.

Untuk diketahui bahwa menurut Jones (1991) dalam La Ode Muhammad Elwan, (2011: 18) menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan mudah dimengerti secara teoritik dan konseptual, namun tidak senantiasa demikian dalam bentuknya yang kongkrit, karena pelaksanaannya secara nyata bukanlah sesuatu yang mudah (Supriadin et al., 2020)

Penulis dalam hal ini mengambil Kota Pekanbaru sebagai objek dilakukannya penelitian terhadap pelaksanaan PPKM yang sedang berlangsung. Secara substansi, diberlakukannya Pembatasan Kegiatan Masyarakat Level 4, Level 3, Level 2, dan Level 1 merupakan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2021 dalam instruksi tersebut juga terdapat instruksi untuk melakukan pengoptimalan pada Posko Penanganan *Corona Virus Disease 2019* di Tingkat Desa dan Kelurahan, tujuannya adalah agar Penyebaran *Corona Virus Disease* Wilayah Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, dan Papua dapat dikendalikan dan diberlakukan sejak 5 Oktober 2021 sampai 18 Oktober 2021 menjadi landasan diberlakukannya PPKM di Kota Pekanbaru.

Kebijakan PPKM yang diterapkan di Kota Pekanbaru menarik untuk dilakukan analisis disebabkan oleh pertama, penulis bertempat tinggal di Kota Pekanbaru, sehingga penulis dapat merasakan dan mengamati secara langsung bagaimana penerapan PPKM di Kota Pekanbaru. Kedua, melihat penurunan level PPKM yang terjadi di Kota Pekanbaru yang semula berstatus tinggi hingga berstatus normal (Gabrillin, A. 2021). Hal ini menandakan bahwa langkah yang diambil oleh pemerintah berhasil dilaksanakan. Keberhasilan penerapan suatu kebijakan tentunya tidak datang dengan sendirinya, melainkan banyak melibatkan peran aktor penting di dalamnya. Atau dengan kata lain terdapat kolaborasi pemerintah beserta *stakeholders* dalam rangka mensukseskan pelaksanaan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru pada tahun 2021.

Berdasarkan pemaparan tersebut, tulisan ini bertujuan untuk menganalisis penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru yang berfokus pada bentuk kolaborasi yang dilaksanakan oleh pemerintah beserta aktor penting lainnya untuk menerapkan kebijakan PPKM. Untuk melihat bentuk kolaborasi yang dijalankan oleh aktor terlibat, penulis menggunakan teori proses *collaborative governance* yang dikemukakan oleh Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012).

Penulis menggunakan teori *collaborative governance* dalam melakukan analisis terhadap penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru tahun 2021. Istilah *collaborative governance* yaitu suatu metode dalam upaya mengelola pemerintahan, yang dalam pengelolaannya pemangku kepentingan yang bukan bagian pemerintahan atau Negara dilibatkan secara langsung. Pelaksanaannya diorientasikan pada konsensus dan musyawarah saat proses menetapkan keputusan kolektif dengan tujuan untuk menerapkan kebijakan serta program-program publik (Astuti, R. S., Warsono, H., & Rachim, A. (2020). Berdasarkan pendapat dari O'Leary dan Bingham (Sudarmo, 2015) kolaborasi didefinisikan sebagai konsep yang didalamnya terdapat suatu gambaran dalam mencapai solusi guna

menangani permasalahan yang tidak bisa diselesaikan oleh individu, melainkan dilaksanakan dan difasilitasi oleh multi organisasi. Hal yang tidak berbeda juga disampaikan oleh Bardach (Sudarmo, 2015). *collaboration* menurutnya adalah aktivitas yang dilakukan bersama-sama dengan cara bekerjasama yang bertujuan untuk meningkatkan “*public value*” oleh dua institusi atau lebih yang hasilnya lebih maksimal daripada dikerjakan sendiri.

Definisi lain dari *collaborative governance* juga dikemukakan oleh Agrawal dan Lemos (Subarsono, 2011). Menurut mereka *collaborative governance* terbentuk atas adanya “*multi-partner governance*” yang cakupannya tidak hanya terfokus pada stakeholder yang berasal dari pemerintah maupun non-pemerintah. Didalam *collaborative governance* terdapat beragam sektor. Sektor tersebut diantaranya ialah privat/swasta, masyarakat, dan komunitas sipil yang terbentuk melalui kerjasama stakeholder dan perencanaan yang disusun dengan sifat “*hybrid*” misalnya kerja sama diantara publik-privat-sosial. Berdasarkan makna yang didefinisikan Balogh dkk (Subarsono, 2011) kemudian mengartikan *collaborative governance* ialah suatu proses dan struktur yang terdapat di dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses tersebut secara konstruktif berasal dari beragam level, yaitu yang merupakan bagian dari pemerintah, lembaga public, lembaga swasta maupun masyarakat umum. Hal tersebut dilakukan sebab tujuan public yang ingin dicapai tidak dapat terwujud tanpa kolaborasi. Istilah yang digunakan oleh para ahli seringkali tidak sama, tetapi pengertian dan pemaknaannya tidak mempunyai perbedaan, seperti *collaboration*, *participatory management*, *participatory governance*, *collaborative management* untuk menggambarkan upaya bersama *stakeholders* dan *non-state* dalam menangani permasalahan kompleks melalui upaya mengambil keputusan bersama dan mengimplementasikannya.

Secara umum, faktor-faktor yang mewujudkan terjadinya *collaborative governance* diantaranya ialah:

- a. Ketergantungan dan kompleksitas yang terdapat diantara institusi
- b. Konflik diantara kelompok kepentingan yang sulit di hindari
- c. Metode baru dalam Upaya mencapai legitimasi politik

Selanjutnya, Chris Ansell dan Alison Gash (2007) mendefinisikan *collaborative governance* dengan pengertian berikut:

“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-stet stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public program or assets”

Merujuk pada definisi tersebut, dilihat bahwa *collaborative governance* diartikan sebagai sebuah proses, di mana terdapat proses interaksi antar berbagai stakeholders yang terlibat, mulai dari perumusan kebijakan hingga implementasi kebijakan kepada masyarakat. Dalam hal ini, penulis memilih teori proses kolaborasi dari Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012) yang menjelaskan tentang tahapan kolaborasi yang sifatnya dinamis dan bersiklus yang hasilnya berupa sejumlah tindakan dan dampak serta terdapatnya adaptasi sementara setelah suatu tindakan dilakukan. Secara rinci, terdapat beberapa komponen penting yang menjadi proses kolaborasi seperti yang diungkapkan oleh Emerson, Nabatachi, & Balogh, antara lain sebagai berikut:

Dinamika Kolaborasi

Emerson, Nabatchi, & Balogh melihat dinamika proses kolaborasi sebagai siklus interaktif yang oriteratif. Maksudnya adalah proses kolaborasi dilakukan secara bertahap yang waktunya mulai dari mendefinisikan permasalahan serta tahap pengimplementasian kebijakan yang berfokus pada tiga komponen yang berhubungan dengan dinamika kolaborasi, yaitu prinsip, motivasi dan kapasitas yang tidak berbeda guna melaksanakan tindakan secara bersama. Pada penggerakan prinsip bersama, akan dilakukan pemilihan terhadap siapa saja pihak yang dilibatkan saat melakukan kolaborasi. Setelah ditentukan pihak yang akan dilibatkan saat kolaborasi, pihak terkait akan melakukan siklus penguatan diri, mulai dari kepercayaan dan pemahaman yang sama, legitimasi internal, hingga komitmen bersama. Proses inilah yang dimaksud sebagai motivasi bersama. Apabila motivasi bersama sudah terbentuk, langkah selanjutnya adalah kemampuan untuk melaksanakan tindakan secara bersama-sama. Hal ini karena suatu kolaborasi dilakukan karena tujuannya adalah dapat mewujudkan *outcome* yang dikehendaki secara bersama yang pencapaiannya tidak dapat dilakukan tanpa kolaborasi, sehingga memerlukan tindakan bersama di dalamnya.

Tindakan-Tindakan Kolaborasi

Tindakan kolaborasi menjadi bagian inti dari proses *collaborative governance*. Di mana, pada bagian ini, berbagai aktor yang terlibat akan melakukan kerja sama dengan menjalankan perannya masing-masing sesuai kerangka yang sudah dibuat. Tindakan kolaborasi penting dilakukan guna mengatasi persoalan yang terjadi.

Dampak serta Adaptasi Sementara

Setelah dilakukan berbagai tindakan kolaborasi, maka akan diperoleh dampak atas tindakan tersebut. Dampak tersebut ialah dampak yang sifatnya tidak permanen yang hanya muncul disaat kolaborasi sedang dilaksanakan. Dampak yang muncul

nantinya dapat berupa *feedback* atau umpan balik. Hal ini kemudian diadaptasi oleh kolaborasi. Adaptasi dalam hal ini yaitu bagaimana kolaborasi menyikapi *feedback* yang berasal dari setiap aktor yang terlibat, apakah aktor itu masih dibutuhkan ataupun tidak.

Berdasarkan hal tersebut, kolaborasi dapat diartikan dan dipahami sebagai suatu kerjasama antar aktor yang terlibat untuk mewujudkan tujuan bersama. Dapat dilihat bahwa antara kolaborasi dan kerjasama memiliki makna yang sama.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif (*qualitative research*) dengan jenis penelitian Deskriptif. Creswell dalam Raco (2013:9) mendefinisikan penelitian kualitatif adalah sebagai satu pendekatan atau penelusuran untuk mengeksplorasi dan memahami satu gejala sentral. Pendekatan kualitatif dipilih penulis dikarenakan pendekatan ini digunakan untuk menelaah fenomena-fenomena sosial dan budaya dalam suasana yang berlangsung secara wajar/ilmiah, bukan dalam kondisi yang terkendali atau laboratoris sifatnya. Oleh karena itu, pembahasan lebih lanjut mengenai kolaborasi pemerintah dalam kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru tahun 2021 cocok untuk dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif. Data dan informasi dalam penelitian ini diperoleh penulis dari keterangan informan (masyarakat) secara *Purposive*. Menurut Sugiono (2016:85) *Purposive* adalah sampel dengan kriteria dan syarat-syarat tertentu dan mengetahui fenomena penelitian yang sedang dilakukan, jurnal-jurnal hasil penelitian, dan berita-berita yang tersedia pada media massa *online* yang telah teruji kredibilitasnya. Keseluruhan sumber data, baik berupa data primer maupun data sekunder penulis peroleh dari hasil wawancara, observasi, dan penelusuran dokumen. Selanjutnya, dilakukan meta analisis terhadap data yang telah diperoleh dengan menggunakan teori *collaborative governance* yang relevan dengan fokus penelitian. Pada bagian akhir, diambil kesimpulan berdasarkan analisis yang telah dilakukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berikut ini dijabarkan hasil analisis kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru Tahun 2021 dengan menggunakan teori proses kolaborasi yang dikemukakan oleh Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012), di mana terdapat tiga komponen penting dalam proses kolaborasi antara lain:

Dinamika Kolaborasi

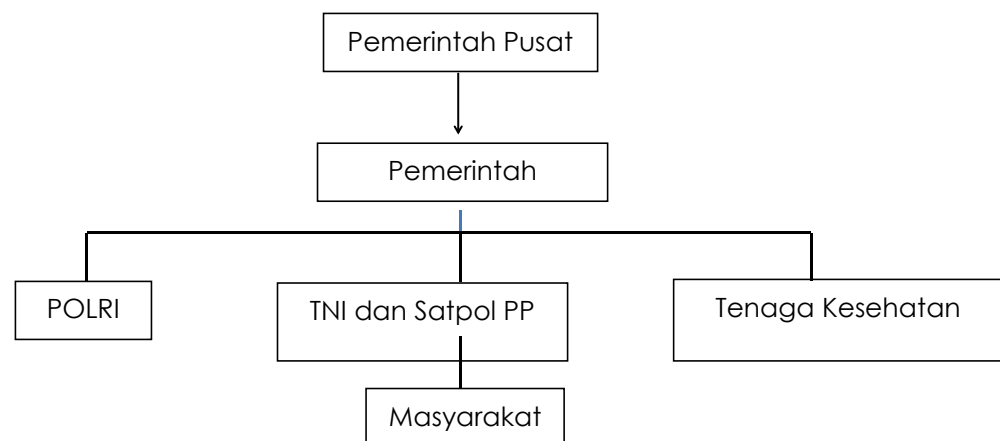
Sebelum dilibatkannya *stakeholders* dalam penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru, komponen pertama yang dilakukan adalah dengan merumuskan dan menetapkan siapa saja aktor yang nantinya ikut terlibat dalam kerangka kebijakan publik. Proses ini berlangsung secara bertahap, mulai dari pendefinisian masalah hingga implementasi kebijakan. Hal ini berlaku dalam kebijakan PPKM yang diterapkan di Kota Pekanbaru. Pemerintah pusat

bersama dengan pemerintah daerahlah yang melaksanakan proses ini. Setelah proses terlaksana, maka akan diperoleh berbagai aktor terlibat beserta komitmen dan perannya dalam mensukseskan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru.

Tindakan-Tindakan Kolaborasi

Pada penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru, yang dimaksud dengan tindakan kolaborasi di sinilah adalah berbagai aktor yang terlibat, yakni pemerintah pusat, pemerintah daerah, POLRI, TNI dan Satpol PP, Tenaga Medis hingga masyarakat melakukan kerja sama dengan menjalankan perannya masing-masing. Hal ini dilakukan guna mensukseskan kebijakan yang sedang diterapkan. Untuk peran masing-masing *stakeholders*, akan dijelaskan pada bagan di bawah ini. Di mana, keseluruhan aktor memiliki peranan penting dalam kerangka kebijakan publik. Antara peran yang satu dengan peran yang lainnya saling melengkapi dalam pelaksanaan penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru. Stakeholder yang terlibat dapat dilihat pada gambar 1

Gambar 1. Stajeholders yang terlibat



Penjelasan lebih lanjut mengenai peran masing-masing *stakeholders* beserta bentuk kolaborasi yang dilakukannya dalam penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru tahun 2021 dirincikan sebagai berikut:

Pemerintah Pusat

Dalam hal ini, Pemerintah pusat mempunyai peran sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Merujuk pada pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Hal ini berarti bahwa segala urusan negara diatur dan ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia pada Pemerintah

Pusat ialah Presiden Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri. Di mana, dalam pelaksanaannya melibatkan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini berarti bahwa tugas dan fungsi yang dijalankan oleh pemerintah pusat sangatlah sentral, baik itu dalam perumusan kebijakan, penetapan kebijakan, hingga pengawasan diselenggarakan di pusat. Berkaitan dengan kebijakan PPKM yang diterapkan di Kota Pekanbaru, pemerintah pusat menuangkan aturannya ke dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2021. Berdasarkan hal tersebut, dapat dilihat bahwa pemerintah pusatlah yang menetapkan kebijakan PPKM dan nantinya akan berkolaborasi bersama pemerintah daerah dalam pelaksanaan penerapan kebijakan. Tidak hanya itu, dalam proses perumusan kebijakan yang hendak ditetapkan, pemerintah pusat tentunya mengikutsertakan pemerintah daerah beserta aktor penting lainnya guna mengetahui dan melihat perkembangan dan kebutuhan bagi daerahnya. Hal ini dikarenakan tidak mungkin rasanya jika hanya satu pemerintah pusat saja yang mengawasi keseluruhan daerah di Negara Indonesia, tentu pemerintah pusat akan kewalahan apabila mengurusnya sendiri, sehingga dilakukanlah kolaborasi bersama pemerintah daerah dan aktor penting lainnya dalam penerapan suatu kebijakan.

Pemerintah Daerah

Merujuk pada penjelasan pemerintah pusat di atas, telah disinggung sedikit mengenai pemerintah daerah. Berdasarkan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah ialah pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang pelaksanaannya dilakukan di daerah. Dalam hal ini, dikenal istilah otonomi dan tugas pembantuan. Di mana, otonomi berarti bahwa daerah memiliki kewenangan sendiri untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya, sedangkan tugas pembantuan dimaknai sebagai pembantuan tugas milik pemerintah pusat terkait pengelolaan daerah yang diberikan kepada pemerintah daerah. Atau dapat dikatakan bahwa pemerintah daerah merupakan bentuk perpanjangan dari urusan pemerintah pusat yang ada di daerah. Berdasarkan hal tersebut, apabila dikaitkan dengan kebijakan PPKM yang diterapkan di Kota Pekanbaru, maka pemerintah daerah diamanahkan untuk menjalankan dan mengikuti instruksi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat untuk diterapkan di daerahnya sesuai dengan kondisi yang terjadi di Kota Pekanbaru. Dalam hal ini, Pemerintah Kota Pekanbaru membentuk aparat pengawas dan mengembangkan tugas kepadanya untuk mengawasi jalannya penerapan kebijakan PPKM. Dapat dilihat, bahwa di lingkungan pemerintah daerah juga dilakukan kolaborasi bersama aktor terlibat guna mensiasati keberhasilan penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru.

Polisi Republik Indonesia (POLRI)

Aparat kepolisian ikut dilibatkan dan berperan penting dalam penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru. Dalam hal ini, POLRI bertugas dalam melakukan pengawalan di beberapa jalan yang menjadi titik dilakukannya penyekatan sebagai bentuk penerapan PPKM level IV. Secara substansi, penerapan PPKM level IV di Kota Pekanbaru merujuk pada Surat Edaran Nomor: 18/SE/SATGAS/2021 tentang Pedoman Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Level IV di Kota Pekanbaru. Penyekatan di beberapa jalan utama dilakukan guna mengurangi mobilitas yang dilakukan oleh masyarakat. Untuk Kota Pekanbaru, beberapa jalan yang dilakukan penyekatan antara lain Jl. Gajahmada, Jl. Diponegoro, Jl. Pattimura, Jl. Ronggo Warsito, Jl. Jenderal Sudirman, persimpangan Jl. Jenderal Sudirman dengan Jl. Nangka, Jl. Harapan Raya, dan Jl. Arifin Achmad. Aparat kepolisian hadir di beberapa titik penyekatan dengan melakukan pemantauan dan penertiban terhadap pengguna jalan, misalnya memberikan sanksi kepada masyarakat yang tidak mentaati aturan lalu lintas dan tidak menerapkan protokol kesehatan selama di perjalanan, serta melakukan pengecekan surat-surat kesehatan bagi pengguna jalan luar daerah. Inilah bentuk kolaborasi yang dilakukan oleh aparat kepolisian dalam penerapan kebijakan PPKM yang dilaksanakan di Kota Pekanbaru.

Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Satpol PP

TNI dan Satpol PP menjadi bagian dari bentuk kolaborasi dalam penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru. Merujuk pada Surat Edaran tentang Pedoman PPKM Level IV di Kota Pekanbaru, yang mana berisi tentang pelaksanaan kegiatan di tempat umum, seperti pasar, mall, pusat perbelanjaan, restoran dan lain-lain diizinkan buka dengan syarat dan ketentuan yang berlaku, misalnya mengurangi kapasitas pengunjung, tetap menerapkan protokol kesehatan, membatasi jam operasional kegiatan dan lainnya. Hal ini dilakukan dalam rangka menghindari kerumunan masyarakat sebagai bentuk rantai pemutusan penyebaran COVID-19. Keseluruhan aturan yang ditetapkan harus dilakukan pengawasan dalam pelaksanaannya. Dalam hal ini, pihak yang bertugas mengawasi pelaksanaan kegiatan di tempat umum adalah TNI dan Satpol PP. Sangat banyak dijumpai aparat TNI dan Satpol PP di tempat-tempat umum Kota Pekanbaru, seperti pasar, Mall SKA, Living World, *coffee shop*, restoran, dan masih banyak lainnya. TNI dan Satpol PP di sini bertugas mengawasi apakah masyarakat menerapkan protokol kesehatan atau tidak dan apakah di beberapa tempat umum tersebut terdapat kerumunan atau tidak. Seandainya terdapat kerumunan, maka TNI dan Satpol PP akan turun langsung ke lapangan untuk membubarkan kerumunan yang terjadi. Inilah bentuk kolaborasi yang dilakukan oleh TNI dan Satpol PP dalam penerapan kebijakan PPKM yang dilaksanakan di Kota Pekanbaru.

Tenaga Kesehatan/Medis

Tenaga kesehatan juga ikut menjadi bagian dari bentuk kolaborasi dalam penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru. Dalam hal ini, tenaga kesehatan bertugas untuk melakukan 3T, yaitu *testing*, *tracing*, dan *treatment* apabila dijumpai masyarakat yang terkonfirmasi kasus COVID-19. Untuk Kota Pekanbaru, sudah banyak puskesmas terdekat yang menyediakan layanan 3T. Tidak hanya itu, beberapa tenaga kesehatan biasanya juga berkoordinasi dengan polri, TNI, dan Satpol PP selama penerapan kebijakan PPKM diberlakukan, misalnya di tempat umum dengan melakukan pengecekan suhu dan pemberian vaksin dadakan yang ditunjukkan pada warga Negara yang mengabaikan protokol kesehatan, serta pengecekan kesehatan terhadap seluruh penjual guna memastikan apakah berada dalam keadaan sehat atau tidak. Tindakan tersebut dilaksanakan sebagai bentuk antisipasi tersebarnya COVID-19. Inilah bentuk kolaborasi yang dilakukan oleh tenaga kesehatan dalam penerapan kebijakan PPKM yang dilaksanakan di Kota Pekanbaru.

Masyarakat

Terlepas dari bentuk kolaborasi aktor-aktor resmi milik negara di atas, baik tingkat pusat maupun daerah, tanpa adanya peran dari masyarakat maka suatu kebijakan tidak dapat berjalan dengan lancar. Hal ini dikarenakan masyarakatlah yang berperan sebagai pelaksana kebijakan dan kebijakan yang dikeluarkan tentunya ditujukan kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, apabila dikaitkan dengan penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru, hanya sebagian dari masyarakat Kota Pekanbaru yang sudah ikut berperan dalam mensukseskan kebijakan PPKM. Hal ini terlihat dari kesadaran masyarakat dalam mematuhi protokol kesehatan. Masih ditemukan sebagian masyarakat yang bertentangan dengan aturan PPKM yang telah ditetapkan, misalnya tidak menggunakan masker pada saat berkendara, menerobos titik penyekatan tanpa mematuhi rambu lalu lintas, dan beberapa tempat umum tidak membatasi kapasitas pengunjung, sehingga masih mendatangkan kerumunan. Persoalan seperti itu hanya terjadi di beberapa waktu dan tempat saja. Masih banyak ditemukan masyarakat yang sudah sadar akan kebijakan PPKM yang diterapkan di Kota Pekanbaru.

Dampak serta Adaptasi Sementara

Setelah masing-masing *stakeholders* menjalankan perannya masing-masing dalam pelaksanaan penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru, maka menimbulkan dampak terhadap kolaborasi yang dijalankan. Dampak yang penulis maksud di sini adalah terjadinya penurunan level PPKM di Kota Pekanbaru yang semula berstatus tinggi ke level normal. Hal ini menandakan bahwa kolaborasi yang dijalankan oleh berbagai *stakeholders* selama penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru telah berdampak positif dalam rangka

meminimalisir penyebaran pandemi COVID-19. Kota Pekanbaru pada saat itu sudah termasuk ke dalam daerah zona kuning. Secara tidak langsung, masyarakat akan kembali beradaptasi sebagai daerah zona kuning, misalnya diperbolehkan melakukan kegiatan pembelajaran tatap muka bagi SD, SMP, dan SMA dengan tetap menerapkan protokol kesehatan, berbagai pusat perbelanjaan, seperti pasar, minimarket, mall dan lain sebagainya kembali diperbolehkan beroperasi secara normal dan tentunya tetap mengindahkan protokol kesehatan yang berlaku. Akan tetapi, keseluruhan adaptasi yang dilakukan sebagai daerah zona kuning tersebut hanya berlaku sementara dan dapat berubah sesuai dengan perkembangan kasus pandemi COVID-19 di Kota Pekanbaru, apakah akan bergerak meningkat, menurun atau bahkan stagnan.

Merujuk dari keseluruhan kolaborasi yang dilakukan oleh pemerintah beserta *stakeholders* yang terlibat dalam penerapan kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru, dapat dilihat bahwa sudah terjalin kolaborasi antar pihak yang menjalankan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya. Saat ini, kebijakan PPKM di Kota Pekanbaru sudah melewati level 4 dan sedang menuju level 2 bahkan hampir level 1. Hal ini menandakan bahwa kolaborasi yang dijalankan seluruh pihak berhasil tercipta dengan baik. Tanpa adanya kolaborasi, masing-masing pihak tentunya akan menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan pola pikir individualnya yang akan berdampak pada tidak efektifnya kebijakan yang diterapkan.

KESIMPULAN

Hasil yang diperoleh melalui analisis penelitian yang dilakukan ialah kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang merupakan salah satu bentuk kebijakan publik di Kota Pekanbaru, dalam penerapannya banyak melibatkan peran aktor-aktor atau *stakeholders* penting dalam kerangka kebijakan publik. Di mana, peran para aktor tersebut terlihat dalam kolaborasi yang dijalanannya terkait penerapan kebijakan PPKM. Baik itu antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, polisi, TNI dan Satpol PP, Tenaga Kesehatan, maupun petugas penjaga/pengawas lainnya mempunyai peran dan fungsi yang tidak sama, tetapi capaian yang dituju tidak berbeda yaitu turut serta mengupayakan keberhasilan penerapan PPKM di Kota Pekanbaru guna meminimalisir penularan kasus pandemi COVID-19. Oleh karena itu, diharapkan kepada seluruh *stakeholders* yang terlibat dapat saling berkolaborasi dengan baik. Tidak hanya para *stakeholders* saja yang terlibat penting, tetapi seluruh masyarakat juga diharapkan dapat ikut terlibat dalam penerapan kebijakan PPKM, misalnya dengan mentaati aturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Apabila seluruh komponen saling berkolaborasi dengan baik, maka tujuan bersama yang hendak dicapai tentunya dapat berjalan dengan lancar.

REFERENSI

- Astuti, R. S., Warsono, H., & Rachim, A. (2020). *Collaborative Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik*. Semarang: Universitas Diponegoro Press
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework For Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-29
- Gabrillin, A. (2021). *Covid-19 di Riau Melandai, Kota Pekanbaru Turun Level PPKM*. Kompas.Com. <https://amp.kompas.com/regional/read/2021/09/07/130306678/covid-19-di-riau-melandai-kota-pekanbaru-turun-level-ppkm>, Retrieved October 1, 2021
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 01 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan untuk Pengendalian Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 48 tahun 2021. <https://covid19.go.id/p/regulasi/instruksi-menteri-dalam-negeri-nomor-48-tahun-2021>.
- J.R, Raco, 2013. *Metode Penelitian Kualitatif Jenis Karakteristik dan Keunggulan*. Grasindo. Jakarta
- La Ode Muhammad Elwan, S. (2011). Implementasi Perda Kota Kendari No. 15 Tahun 2003 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Perumusan Kebijakan Daerah Pada Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Tahun 2010 (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada).
- Muhammad Elwan, L. O. (2020). ANALISIS KEBIJAKAN PAJAK DAERAH SEBAGAI SUMBER PENDAPATAN ASLI DAERAH KABUPATEN KOLAKA TIMUR DI ERA OTONOMI DAERAH. *Journal Publicuho*. <https://doi.org/10.35817/jpu.v3i2.12529>
- Sari, H. P. (2021). *Bertambah 34.379 Kasus Covid-19 dalam Sehari, Rekor Tertinggi Selama Pandemi*. Kompas.Com. <https://amp.kompas.com/nasional/read/2021/07/07/16152471/bertambah-34379-kasus-covid-19-dalam-sehari-rekor-tertinggi-selama-pandemi>, Retrieved October 1, 2021.
- Supriadin, R., Alam, S., & Elwan, L. O. M. (2020). IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA KENDARI NOMOR 13 TAHUN 2008 TENTANG PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA KENDARI. *Journal Publicuho*. <https://doi.org/10.35817/jpu.v3i1.11506>
- Subarsono, A. (2011). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sudarmo, 2015. Menuju Model Resolusi Konflik Berbasis Governance. Surakarta: UNS
- Sugiono. 2016. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. PT Alfabet. Bandung
- Undang-Undang Dasar Tahun 1945