

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Coronavirus Disease (Covid-19) adalah virus yang dapat menimbulkan penyakit mulai ditandai dengan memiliki gejala ringan hingga gejala berat. Covid-19 merupakan penyakit yang sebelumnya belum pernah dikenali dan merupakan penyakit jenis baru. Jenis virus penyebab Covid-19 ini dikenal dengan sebutan *Sars-CoV-2*. Covid-19 merupakan *zoonosis* (ditularkan antara hewan dan manusia). Virus ini dapat menular melalui *droplet* yang dikeluarkan melalui mulut dan hidung saat batuk, atau bersin atau berbicara dengan orang sekitar. *Droplet* ini masuk ke saluran pernafasan sampai ke paru-paru melalui ACE2 atau *angiotensin converting enzyme 2* yang ditemukan di sel alveolar tipe II paru-paru. Virus ini menggunakan permukaan yang berduri (*spike*) yang mengandung glikoprotein untuk mengikat ACE2 dan memasuki sel induk.¹ Covid-19 merupakan keluarga besar virus yang menyebabkan penyakit infeksi saluran pernapasan, mulai flu biasa hingga penyakit yang serius seperti *Middle East Respiratory Syndrome* (MERS) dan Sindrom Pernapasan Akut Berat/ *Severe Acute Respiratory Syndrome* (SARS).

Tercatat bahwa per tanggal 13 April 2020 di Indonesia ada 4.557 kasus positif dan juga dilaporkan 380 orang sembuh serta 399 orang lainnya dinyatakan meninggal. Menurut data tersebut, berarti masih ada 3.778 pasien positif Covid-19 atau sekitar 82,9 persen, serta persentase *Case Fatality Rate* (CFR) atau angka kematian mencapai 8,75 persen. Berdasarkan data tersebut, bahwasanya provinsi

¹Ikfia Chairani, *Dampak Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Gender di Indonesia*, Jurnal Kependudukan Indonesia Edisi Khusus Demografi dan Covid-19 Juli 2020, hlm. 40.

DKI Jakarta masih memegang peringkat tertinggi dengan jumlah kasus positif sebanyak 2186 kasus, disusul oleh Jawa Barat 540 kasus positif, dan peringkat ketiga yakni Jawa Timur dengan 440 kasus positif.² Pemerintah juga secara aktif memberlakukan Rapid Test atau tes cepat di berbagai daerah guna mendeteksi dini orang-orang yang terinfeksi Covid-19 namun tidak ditandai dengan gejala atau yang lebih dikenal dengan istilah Orang Tanpa Gejala (OTG). Di Jawa Barat misalnya, dari 70 ribu alat yang digunakan untuk Rapid Test Covid-19, tercatat ada 832 orang dinyatakan positif.³

Di Provinsi Jambi, total kasus terkonfirmasi Covid-19 hingga Oktober 2020 sebanyak 557 kasus sementara jumlah meninggal 18 Orang. Kota Jambi menjadi wilayah dengan total kasus terbanyak yaitu 365 kasus dan meninggal 5 Orang. Hampir 2/3 kasus Covid-19 wilayah Provinsi Jambi berpusat di Kota Jambi. Sesuai dengan temuan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) bahwa kasus aktif lebih banyak terjadi di masyarakat perkotaan. Kondisi ini tak terlepas dari kepadatan dan mobilisasi penduduk kota yang lebih tinggi. Artinya kesiapan kota sangat diperlukan dalam penanganan dan pengendalian untuk memutus rantai penularan Covid-19 di tengah masyarakat. Covid-19 yang sudah menyebar di berbagai provinsi yang ada di Indonesia, pertama kali Covid-19 di Kota Jambi berasal dari seorang pejabat yang pulang dari pekerjaan dinas luar kota selama beberapa hari yaitu sekretaris daerah Kabupaten Tebo yang ber umur 55 tahun, yaitu pada tanggal 18 maret 2020 di rawat dirumah sakit Raden Mattaher Jambi yang melakukan perjalanan dinas ke pulau jawa, bukan hanya

²Ribeka Martha Purwahita, 2021, Dampak Covid-19 Terhadap pariwisata bali ditinjau dari sektor sosial, ekonomi dan lingkungan, Akademi Pariwisata Denpasar.

³Idah Wahidah, 2020, Pandemi Covid-19: Analisis Perencanaan Pemerintah dan Masyarakat dalam Berbagai Upaya Pencegahan, Jurnal Manajemen dan Organisasi (JMO), Vol. 11 No. 3, hlm. 179-188.

sendirian yang melakukan perjalanan dinas ke luar pulau jawa melainkan ada beberapa pejabat yang pulang dari perjalanan dinas. Covid-19 bukan hanya berdampak pada pekerjaan yang dilakukan oleh seseorang. Tetapi memiliki dampak yang begitu besar didalam bidang pariwisata khususnya di Kota Jambi karena wisata yang biasanya dikunjungi oleh masyarakat untuk membawa keluarga dan kerabatnya *refresing* kini ditutup hingga waktu yang belum ditentukan untuk buka kembali sehingga membuat Kota Jambi kekurangan pendapatan dari pariwisata pada saat virus corona masih marak. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah saat ini dilakukan untuk memutuskan rantai Covid-19 di Kota Jambi.

Tingginya tingkat penularan virus ini dan kompleksnya dampak yang ditimbulkan, mendorong pemerintah membuat berbagai kebijakan untuk mengurangi peningkatan dan penyebaran Covid-19. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Surat Edaran Menteri Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Dan Ekonomi Kreatif Nomor 2 Tahun 2020 tentang tindak lanjut himbauan pencegahan penyeraban Covid-19 untuk dilakukan kebijakan berupa dinas yang membidangi sektor pariwisata dan ekonomi kreatif pada level provinsi agar membantu dan melaporkan dampak ekonomi akita pandemik Covid-19 di sektor pariwisata dan ekonomi kreatif di masing-masing daerah kepada kemenparekraf/Baparekraf melalui Ketua Manajemen Krisis Pariwisata, memastikan pola pembayaran upah pekerja tetap sesuai dengan surat edaran Menteri Ketenagakerjaan RI Nomor M/3/HK.04/III/2020 Tentang Perlindungan Pekerja/Buruh dan Kelangsungan Usaha dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19 dan memantau agar pekerja yang dikategorikan

sebagai Orang Dalam Pemantauan (ODP) terkait Covid-19 berdasarkan keterangan dokter sehingga tidak dapat masuk bekerja paling lama 14 hari atau sesuai standar Kementerian Kesehatan maka upahnya dibayarkan secara penuh serta memantau agar pekerja yang dikategorikan kasus suspek Covid-19 dan dengan keterangan dokter maka upahnya dibayarkan secara penuh selama menjalani masa karantina, memantau agar pekerja yang tidak masuk kerja karena sakit Covid-19 dan dibuktikan dengan keterangan dokter, maka upahnya dibayarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Pemerintah Provinsi Jambi juga menetapkan surat edaran nomor 100/1121/DP3AP2-4.3/V/2021 tentang tindak lanjut instruksi menteri dalam negeri nomor 11 tahun 2021 tentang perpanjangan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat berbasis mikro dan mengoptimalkan posko penanganan Covid-19 di tingkat desa dan kelurahan untuk pengendalian penyebaran Covid-19 yaitu berupa pembatasan dan pengetatan kegiatan masyarakat difasilitas umum/tempat wisata/taman dengan menetapkan kewajiban yaitu Penerapan *screening test* antigen untuk fasilitas berbayar/lokasi wisata *indoor* dan Penetapan protokol kesehatan secara ketat/fasilitas umum/lokasi wisata *indoor* dan Pemerintah Kota Jambi menetapkan Peraturan Walikota Jambi nomor 21 tahun 2020 tentang pedoman penanganan Covid-19 tidak hanya upaya penanganan terkait kesehatan masyarakat namun meliputi aspek sosial, ekonomi dan kesejahteraan masyarakat karena penetapan peraturan ini dalam pemberlakuan relaksasi ekonomi dan sosial kemasyarakatan pada masa pandemi. Peraturan berlaku bagi setiap area publik atau usaha dan masyarakat dalam melakukan aktifitas di lingkungan yang berpotensi terdampak Covid-19.

Covid-19 ini membawa dampak yang besar bagi kepariwisataan. Covid-19 yang menyebar ke seluruh provinsi yang ada di Indonesia bahkan dunia disikapi dengan penetapan sebagai pandemi oleh WHO dan sebagai wabah bencana nasional Covid-19 oleh pemerintah Indonesia. Status tersebut didasarkan karena banyaknya masyarakat yang terinfeksi Covid-19, hingga ratusan bahkan ribuan orang meninggal disebabkan oleh Covid-19 tersebut. Wabah Covid-19 diperparah dengan belum ditemukannya obat Covid-19 meski kini telah ada vaksin Covid-19 yang belum menjamin tidak akan tertular virus tersebut. Penyebaran Covid-19 berlangsung sepanjang tahun 2020, dan masih hingga saat ini 2021. Kondisi tersebut menandakan bahwa perlunya pemahaman akan perencanaan pemulihan pembangunan pasca Covid-19. Karena dengan adanya pandemi ini banyak dampak negatif yang ditimbulkan. Sehingga instrumen kebijakan yang mengakselerasi proses pemulihan pembangunan mutlak diperlukan adanya. Salah satu objek wisata yang ada di Provinsi Jambi yaitu taman rimba tak jauh beda dengan objek-objek wisata lainnya yang sangat mengalami kerugian dengan adanya pandemi Covid-19 ini. Dengan ditutupnya objek wisata akibat Covid-19 tersebut terjadi penurunan drastis pengunjung wisatawan yang datang ingin berkunjung di Taman Rimba membuat berkurangnya hasil pendapatan dari obyek wisata tersebut yaitu seperti tiket masuk wahana, sepiunya wisatawan juga berdampak pada pendapatan Provinsi Jambi dari sektor pariwisata. Kondisi sebelum adanya virus Covid-19 ini memberikan banyak keuntungan dan pemasukan dari wisata Taman Rimba bagi pendapatan Provinsi Jambi. Segala aktifitas dihentikan yang ada di dalam Taman Rimba namun tetap ada pengelola yang selalu bergantian berjaga setiap harinya

di objek wisata tersebut seperti membersihkan kandang-kandang hewan yang ada di dalam Taman Rimba dan memberi makan hewan-hewan yang ada didalamnya, mengingat perlu adanya perawatan yang harus tetap dilakukan karena jika tidak hewan-hewan yang ada di dalam taman wisata bisa punah.

Masyarakat sebagai target yang diintervensi dapat mendukung sesuai dengan apa yang telah direncanakan, tidak kebingungan dengan adanya tumpang tindih dari intervensi lain dan dalam kondisi siap untuk diintervensi sehingga meskipun implementasi kebijakan ini bersifat baru namun tetap memperoleh dukungan dari berbagai pihak. Selanjutnya perlu evaluasi kebijakan agar kebijakan yang disusun tidak saling bertentangan dengan membentuk tim monitoring dan evaluasi sehingga semua pihak mempunyai rasa tanggung jawab bersama dan menunjukkan dukungan yang positif. Penerapan Surat Edaran Gubernur Jambi Nomor 100/1121/DP3AP2-4.3/V/2021 tentang Tindaklanjut Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan Covid-19 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran Covid-19 ini terutama berkaitan dengan tanggungjawab negara atas nama pemerintah terhadap kesehatan masyarakat dan tenaga medis khususnya yang ada pada Undang Undang Dasar NKRI Pasal 28 H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) yang menjelaskan bahwa pelayanan kesehatan adalah hak setiap orang yang menjadi tanggungjawab negara atas penyediaannya. Menanggapi amanat Undang – Undang tersebut terdapat lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kemudian

lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan seperti media massa, kelompok penekan, kelompok kepentingan, dalam menginterpretasikan kebijakan serta individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

Angka 2 Surat Edaran Gubernur Jambi Nomor 100/1121/DP3AP2-4.3/V/2021 tentang Tindaklanjut Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perpanjangan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Berbasis Mikro dan Mengoptimalkan Posko Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 di Tingkat Desa dan Kelurahan untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 menyatakan:

Bupati/walikota se-Provinsi Jambi agar memperkuat dan melaksanakan sosialisasi 5M (memakai masker, mencuci tangan pakai sabun dan air mengalir, menjaga jarak, menjauhi kerumunan, membatasi mobilitas). Pelaksanaan Fungsi Posko tingkat Desa dan Kelurahan serta Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Protokol Kesehatan Covid-19 di Daerah masing-masing.

Angka 3 huruf c menyatakan:

Pembatasan dan pengetatan kegiatan masyarakat di fasilitas umum/tempat wisata/taman dengan menerapkan kewajiban:

1. Penerapan *screening test antigen/genoas* untuk fasilitas berbayar/lokasi wisata *indoor*;
2. Penerapan protokol kesehatan secara ketat/fasilitas umum/lokasi wisata *outdoor*; dan
3. untuk daerah pada zona oranye dan zona merah:
 - a. Kegiatan masyarakat di fasilitas umum/tempat wisata/taman dilarang dan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada Pemerintah Daerah berkoordinasi dengan Satgas Penanganan Covid-19 Daerah; dan
 - b. Apabila terdapat pelanggaran, dilakukan penegakan hukum dalam bentuk penutupan lokasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kebijakan diatas ialah merupakan suatu kewajiban yang harus dijalankan oleh tempat obyek wisata di Provinsi Jambi seperti halnya Taman Rimba Jambi,

namun ada beberapa penerapan protokol kesehatan yang secara ketat belum terealisasikan sepenuhnya. Hasil observasi awal yang telah dilakukan peneliti di Taman Rimba Provinsi Jambi yaitu adanya beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi dari sebuah kebijakan yaitu kurang memadainya sarana prasarana dalam hal penerapan protokol kesehatan yaitu tidak meratanya fasilitas pencuci tangan sehingga masih ada beberapa pengunjung yang tidak mentaati kebijakan tersebut. Kedua, pengadaan masker kesehatan yang belum terlaksana. Ketiga, tersedianya alat *Gun* pengecek suhu tubuh namun tidak di fungsikan secara optimal, Keempat adanya sepanduk scan barcode PeduliLindungi tetapi tidak di optimalkan oleh pengelola Taman Rimba. Sehingga berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk mengangkatnya ke dalam sebuah Skripsi yang penulis beri judul **“Implementasi Kebijakan Dalam Pencegahan Penularan Covid-19 Terhadap Wisata Taman Rimba Provinsi Jambi”**.

B. Rumusan Masalah

Penjelasan sebagaimana telah diuraikan diatas maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penulisan ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi kebijakan dalam pencegahan penularan Covid-19 terhadap wisata taman rimba di Provinsi Jambi?
2. Apa faktor kendala implementasi dalam pencegahan penularan Covid-19 terhadap wisata taman rimba di Provinsi Jambi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan protokol kesehatan dalam pencegahan penularan Covid-19 terhadap wisata taman rimba di Provinsi Jambi.
2. Untuk menemukan faktor kendala implementasi protokol kesehatan dalam pencegahan penularan Covid-19 terhadap wisata taman rimba di Provinsi Jambi.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bahan bacaan dan referensi tambahan bagi mahasiswa fakultas hukum program studi ilmu pemerintahan tentang implementasi kebijakan dalam pencegahan penularan Covid-19 terhadap wisata Taman Rimba di Provinsi Jambi.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi para pembaca mengenai pencegahan penularan Covid-19 di wisata taman rimba di Provinsi Jambi. Akan hal ini, semoga dapat memberikan pemikiran bagi lembaga atau instansi pemerintahan dan juga masyarakat untuk mengetahui kebijakan dalam pencegahan penularan Covid-19 terhadap di wisata Taman Rimba di Provinsi Jambi. Sehingga tidak hanya pemerintah saja yang bertindak namun masyarakat juga ikut serta berpartisipasi dalam penanganan Covid-19 ini.

E. Landasan Teori

Untuk mendeskripsikan dengan jelas tentang maksud dan tujuan judul pada proposal ini, maka ada beberapa teori yang perlu di jelaskan:

1. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah sebuah instrumen pemerintah, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideology dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara. Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, 1973 dalam Leo Agustino (2006:6) dalam perspektif mereka mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repitisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka mematuhi keputusan.

Adapun dari Carl Friedrich, 1969 dalam Leo Agustino (2006:7) yang mengatakan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan terutama dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang diamaksud. Menurut Bridgman dan Davis, 2005 dalam Edi Suharto (2007:3) menerangkan kebijakan publik

pada umumnya mengandung pengertian mengenai ‘*whatever government choose to do or not to do*’. Artinya, kebijakan publik adalah ‘apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan’. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn, 1990 Edi Suharto (2007:4) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna ‘kebijakan’ hanyalah milik atau dominan pemerintah saja. Organisasi-organisasi non-pemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga/PKK) dan lembaga-lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula.

Menurut Bridgeman dan Davis, 2004 dalam Edi Suharto (2007:5) menerangkan bahwa kebijakan publik setidaknya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni sebagai tujuan (*objective*), sebagai pilihan tindakan yang legal atau sah secara hukum (*authoritative choice*), dan sebagai hipotesis (*hypothesis*).

a. Kebijakan publik sebagai tujuan

Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian publik. Artinya, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah.

b. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam system

pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu.

c. Kebijakan publik sebagai hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi- asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi.

Kaitan dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan

dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi kebijakan dari sudut pandang teori siklikal (*cyclical theory*) maka implementasi itu akan diperlukan sebagai suatu tahapan penting yang berlangsung dari proses kebijakan, terutama setelah wacana legal formal, biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk lainnya, dianggap sudah usai. Dalam arti seluas-luasnya, implementasi juga sering dianggap sebagai bentuk pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders*), aktor, organisasi (*public* atau *privat*), prosedur, dan teknik secara sinergistis yang digerakan untuk bekerjasama guna menerapkan kebijakan kearah tertentu yang dikehendaki.

⁴Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, 1979 dalam Solichin Abdul Wahab (2012:135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa, “Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan faktor perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”. Selain definisi semacam itu, implementasi kebijakan dapat pula dianggap suatu proses, keluaran (*output*) dan hasil akhir (*outcome*). Berangkat dari logika pemikiran ini, maka implementasi kebijakan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, serangkaian keputusan (*a serial of decisions*) dan tindakan (*actions*) yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislasi Negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya.

Van Meter dan Van Horn, 1975 dalam Leo Agustino mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Sedangkan menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabater, 1983 dalam Leo Agustin mendefinisikan

⁴ Joko Pramono. S.Sos., M.Si (2020), Implementasi dan Evakuasi Kebijakan Publik. Surakarta, Unsri Perss.

bahwa implementasi kebijakan sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi dalam berbagai indikator yang dapat digunakan untuk menurut Hogwood sebagaimana dikutip Purwanto (2012) dikarenakan beberapa hal, yaitu:

1. Ada hambatan eksternal. Kegagalan implementasi bukan karena lemahnya kebijakan, namun bisa jadi karena faktor-faktor diluar organisasi;
2. Waktu dan sumber daya yang tidak tersedia secara memadai;
3. Kebijakan yang tidak didasarkan pada landasan pemikiran (teoritis) yang kuat tentang hubungan sebab akibat antara kebijakan dan hasil yang akan dicapai;
4. Hubungan sebab akibat antara kebijakan dengan hasil jarang bersifat langsung. Sering kali terjadi satu kebijakan akan menimbulkan dampak dalam waktu yang lama;
5. Lembaga pelaksana jarang yang mandiri, mereka sangat tergantung pada aktor yang lain;
6. Jarang ada kesepakatan yang umum di antara para aktor tentang tujuan kebijakan dan cara mencapainya;
7. Jarang ada satu kondisi terjadinya komunikasi dan koordinasi yang sempurna.⁵

Keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana

⁵ http://bappeda.jogjaprovo.go.id/karya_perencanaan/detail/62-distorsi-dan-kendala-dalam-proses-kebijakan-publik-dalam-perencanaan-pembangunan-daerah, Diakses Pada Tanggal 5 Mei 2022 Pukul 12.00 WIB.

kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.⁶ Sehingga, proses kebijakan publik merupakan proses yang begitu kompleks, melibatkan banyak pihak dan banyak kepentingan. Kompleksitas proses tersebut memiliki konsekuensi terjadinya masalah dan distorsi dalam perencanaan suatu kebijakan, serta berpotensi tidak sempurna dan bahkan gagal ketika diimplementasikan.

3. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang. Pemerintah provinsi, kabupaten dan kota berhak mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya berdasarkan azas otonomi daerah dan azas pambantuan. Menurut Hoessein, dkk (2004) Indonesia adalah negara kesatuan yang terdesentralisasi (*decentralized unitary state; Gedecentraliseerde Eenheidsstaat*). Sebagai konsekuensinya berarti pemerintahan daerah merupakan subdivisi dari pemerintah pusat (Nurcholis, 2007). Yang artinya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan yang tidak bisa dipisahkan.⁷

Secara teoritis pernyataan seorang pejabat publik, sebagaimana pendapat Riant Nugroho (Public Policy, 2014 : 146) bahwa *ex superior derogate legi inferiori*, merupakan asas yang lebih tinggi mengesampingkan

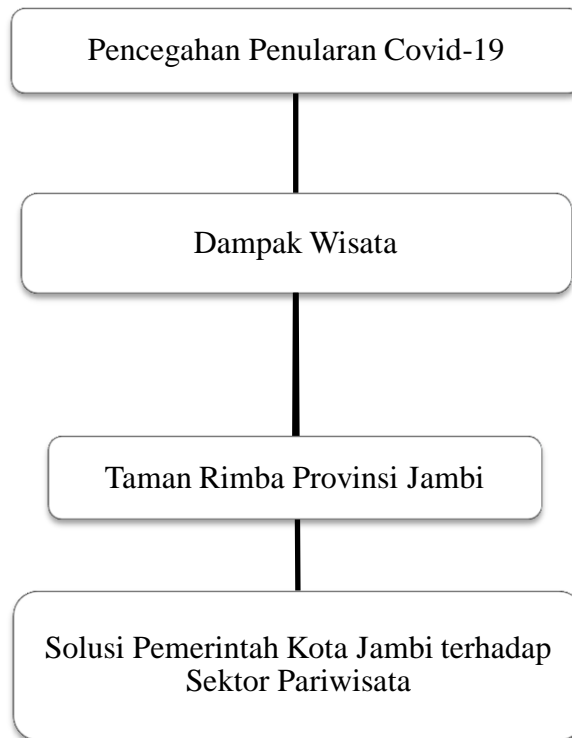
⁶Yulianto Kadji, 2015, Formulasi Dan Implementasi Kebijakan Publik Kepemimpinan Dan Perilaku Birokrasi Dalam Fakta Realita, Pertama, Gorontalo, UNG Press.

⁷Herni Marina, 2021, Inkonsistensi Kebijakan Pemerintah Pusat Dalam Penanganan Covid-19 Di Indonesia, Volume 05 No.02.

hukum yang lebih rendah, yang dapat pula berarti setiap kebijakan oleh pejabat di level pemerintah daerah akan teranulir apabila bertentangan dengan kebijakan di level pemerintah pusat, mengeluarkan kebijakan yang saling bertentangan semacam itu ibarat menjaring angin, hanya membuang *energy*.

F. Kerangka Berpikir

Dalam memahami secara singkat permasalahan yang akan dibahas oleh peneliti, maka disajikan kerangka pikir sebagai bentuk umum permasalahan.



Gambar 1.1
Kerangka Berfikir

G. Metode Penelitian

Dalam konteks ini, metode penelitian adalah serangkaian prosedur, berupa cara yang digunakan peneliti untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini.

Sehingga, dalam berkelanjutannya menjadi satu kesatuan yang utuh dan konsisten antara metode yang digunakan dengan teknik operasional dalam pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yakni penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan kata-kata atau kalimat dari individu, buku, dan sumber lain. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan wawancara sebagai metode pengumpulan data agar peneliti mampu menggali informasi lebih dalam mengenai interpretasi individu yang ditelitinya.⁸

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti akan mengungkapkan keadaan yang sebenarnya untuk mendapatkan data-data dan informasi dari objek yang diteliti. Adapun lokasi penelitian yang dimaksud dalam penelitian ini adalah UPTD Taman Rimba, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Peternakan Provinsi Jambi serta Satgas Covid-19 Provinsi Jambi.

3. Fokus Penelitian

Adapun fokus pada penelitian ini adalah melihat dari wisata Taman Rimba Provinsi Jambi akibat dari dampak pandemi Covid dari tahun 2019, kebijakan apa yang sudah pemerintah Jambi lakukan untuk masyarakat di

⁸Nanang Martono, 2016, Metode Penelitian Sosial, 2nd ed, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada.

Kota Jambi terhadap pariwisata dan solusi untuk pariwisata kota Jambi agar pariwisata di tetap stabil dengan adanya wabah Covid-19 ini.

4. Sumber Data

Sumber data adalah semua bentuk kata-kata dan tindakan sedangkan sumber data tambahan adalah berupa dokumen tertulis, foto, realitas yang terkait dengan apa yang diteliti atau dikaji. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua sumber data yaitu:

a. Data Primer

Data primer merupakan sekumpulan informasi yang diperoleh peneliti langsung dari lokasi penelitian melalui sumber pertama responden atau informan, melalui wawancara berupa informasi fakta dan juga persepsi serta tanggapan yang berkaitan dengan penelitian.

b. Data Sekunder

Berikutnya yakni data sekunder, dimana jenis sumber data ini menggunakan literatur. Literatur yang digunakan adalah buku, jurnal, kepastakaan, laporan & surat kabar yang berkaitan dengan objek penelitian.

5. Teknik Penentuan Informan

Teknik yang digunakan dalam pemilihan informan menggunakan *Purposive Sampling*, artinya menentukan informan sesuai dengan kriteria terpilih yang relevan dengan masalah penelitian yang benar-benar mengetahui

atau memiliki kompetensi dengan topik yang akan diteliti.⁹ Khususnya yang sesuai dengan pariwisata pada saat pandemi Covid-19.

Disini informan yang dimaksud dalam wawancara penelitian ini dapat dibagi menjadi beberapa lembaga maupun peorangan, yaitu:

1. Kepala Dinas Pariwisata Provinsi Jambi
2. Ketua Satgas Covid-19 Provinsi Jambi
3. Kepala Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perternakan Provinsi Jambi
4. Unit Pelayanan Terpadu Daerah (UPTD) Taman Rimba Provinsi Jambi
6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode pengumpulan data adalah bagian instrument pengumpulan data yang menentukan berhasil atau tidak suatu penelitian (Burhan bugin).¹⁰ Untuk memperoleh data adapun sumber data dari penelitian ini adalah:

a. Observasi

Dilakukan dengan cara melihat langsung tentang permasalahan yang berhubungan dengan variabel penelitian dan melakukan pencatatan atau hasil observasi sesuai dengan jenisnya. Peneliti melakukan observasi dengan persiapan terbatas, yakni peneliti terlibat hanya sebatas aktivitas objek yang mendukung data penelitian.

b. Wawancara

⁹Sugiono, 2011, Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D, Bandung, Alfabeta, hlm.85.

¹⁰Burhan Bungin, 2001, Metode Penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif Dan Kualitatif, Surabaya, Airlangga University Press, hlm.129.

Penggunaan metode ini ditujukan untuk menggali informan secara lebih mendalam terkait permasalahan penelitian. Terkait penelitian, peneliti menggunakan metode *indepth interview*, dimana penelitian dan informan atau responden berhadapan langsung (*face to face*) untuk mendapatkan informasi secara lisan dengan tujuan data yang dapat menjelaskan permasalahan penelitian. Untuk membuat wawancara yang berisi butir-butir pernyataan wawancara terkait permasalahan penelitian.

c. Dokumentasi

Metode dokumenter adalah metode yang digunakan untuk menelusuri data historis. Kumpulan data yang berbentuk tulisan seperti kepustakaan, metode kepustakaan adalah pengumpulan data peninggalan tertulis seperti arsip, jurnal, *proceeding* dan termasuk buku-buku tentang pendapat atau teori dan lain-lainnya yang berhubungan dengan penelitian.¹¹

7. Teknik Analisis Data

Penelitian ini akan dilaksanakan dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya mengolah data dengan mengumpulkan data, memilah-milah dan menemukan pola (*finding a patter*), menemukan apa yang penting dan apa yang diperlukan, menguji kembali (*verification*), dan memutuskan kesimpulan (*tentative conclusion*). Metode yang digunakan adalah deskriptif-analitik yaitu metode dalam mengolah data-data yang telah dikumpulkan dengan menganalisisnya sesuai dengan kondisi

yang terjadi dilapangan dengan analisa data kualitatif berupa reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan dan verifikasi.¹²

¹²Utsman Ali, "Teknik Pengumpulan Dan Analisis Data Kualitatif," 18 mei 2015, 2015, <http://www.pengertianpakar.com/2015/05/teknik-pengumpulan-dan-analisis-datakualitatif.html#>.