

## Covid-19: Struktur Masalah dan Pendekatan Kebijakan

Selvi Diana Meilinda<sup>1</sup>, Taufik<sup>2</sup>, Indah Cahyani<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FISIP, Universitas Lampung

<sup>2</sup>Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FISIP, Universitas Halu Oleo

**Abstrak:** Pada 11 Maret 2020 WHO telah menetapkan Pandemi COVID-19 sebagai pandemic global. Selanjutnya pada 13 April 2020 Pemerintah Indonesia menetapkannya sebagai bencana nasional non alam. Ini jelas terlambat bagi Indonesia, setelah sebulan lebih pasca kasus pertama terdeteksi di Indonesia pada 2 Maret 2020. Keterlambatan pengambilan keputusan ini disebabkan oleh banyak faktor, salah satunya adalah konstruksi karakteristik masalah kebijakan. Sebagai kajian awal, karakteristik masalah penanganan COVID-19 diidentifikasi diantaranya, pertama, tidak ada formulasi karena kompleksitas masalah COVID 19 yang ekstrim. Kedua, masalah terus berkembang dan berkait multi sektor, ketiga, banyak kelompok yang beragam dan pemangku kepentingan dengan kepentingan bersaing. Keempat, terkait solusi yang baik atau buruk, solusi yang memberikan *feedback* serta solusi yang potensial. Lebih lanjut, identifikasi karakteristik masalah kebijakan penangan COVID-19 ini, berdasarkan observasi awal pemerintah masih menggunakan pendekatan histori dan refetitif.

**Kata Kunci:** Pandemi COVID-19; Pendekatan Kebijakan; Proliferasi.

---

### PENDAHULUAN

Siapa menduga akan ada himbuan “di rumah saja”, bekerja dari rumah, *social distancing*, *physical distancing*, pembatasan sosial berskala besar (PSBB) dan larangan mudik di tengah globalisasi serta mahfumnya konsep manusia adalah makhluk sosial. Kondisi ini direalisasikan oleh *corona virus disease 2019* (Covid-19). Seorang professor emeritus dari Harvard bussines school, James L. Heskett<sup>1</sup> menuliskan bahwa kondisi ini mengingatkannya pada fenomena *The Black Swan* dalam buku Nassim Nicholas Taleb (2007)<sup>2</sup> bahwa peristiwa pandemi COVID 19 memenuhi karakteristik fenomena *The Black Swan*, yaitu: kelangkaan, dampak ekstrem, dan retrospektif (meskipun tidak prospektif) serta kemampuan untuk menyiapkan vaksin belum bisa. Akan tetapi, anggapan bahwa masalah COVID 19 adalah *The Black Swan* dibantah banyak kalangan, bahkan Nassim Taleb sendiri merasa kesal ketika banyak orang menghubungkan pandemi COVID 19 ini sebagai *The Black Swan*. Baginya, pandemi COVID 19 telah diprediksikanada virus akut yang menyebar di seluruh planet dan resiko sistemik dari pandemi virus<sup>3</sup>. Ia juga memberi peringatan ketika virus itu masih terbatas di China, bahwa pemerintah jika tidak ingin menghabiskan uang di bulan januari, maka mereka akan menghabiskan uang triliunan. Pernyataan ini memberi makna peringatan kepada pemerintah untuk segera mengambil langkah pencegahan sebelum virus corona menyebar luas.

Tidak hanya Taleb, Laurie Garrett tahun 1994 memprediksi bahwa manusia akan berjuang memperebutkan sumberdaya langka bersama mikroba. Manusia akan kalah jika tidak belajar bagaimana hidup global secara rasional<sup>4</sup>. Ramalan Garret memberi kesempatan kita berpikir tentang bahaya mengabaikan pandemic di awal kemunculannya ketika mobilitas manusia antar Negara bukan lagi rasional, tapi irrasional. Tidak hanya itu, Bill Gates pada tahun 2015 di sebuah acara TED Talks, sempat memberikan analisis terkait ketidaksiapan dunia dalam menghadapi

---

<sup>1</sup>What Are Lessons for Leaders from This Black Swan Crisis?<https://hbswk.hbs.edu/>

<sup>2</sup>*The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (Random House, 2007)(Taleb, 2007)

<sup>3</sup>The Pandemic Isn't a Black Swan but a Portent of a More Fragile Global System.

<https://www.newyorker.com/news>

<sup>4</sup>*The Coming Plague: Newly Emerging Diseases in a World out of Balance*(Chin & Garrett, 1996)

pandemi penyakit<sup>5</sup>. Prediksi dan peringatan kini bukan lagi hal yang harus diantisipasi karena pada 11/3 WHO telah menetapkan Pandemi COVID-19 sebagai pandemic global. Selanjutnya pada 13/4 Pemerintah Indonesia menetakannya sebagai bencana nasional non alam setelah penyebaran Covid-19 berdampak pada meningkatnya jumlah korban meninggal dunia sebanyak 399 kasus, positif 4557 kasus, sembuh 380<sup>6</sup>. Ini jelas terlambat bagi Indonesia, setelah sebulan lebih pasca kasus pertama terdeteksi di Indonesia pada (2/3) jika dibandingkan di AS keputusan lebih cepat diambil yaitu 11 hari pasca kasus pertama dideteksi pada (20/2) dengan menyatakan darurat kesehatan masyarakat dan ini masih diganjar sebagai negara dengan kasus terbanyak 1,010,507 kasus pada (28/4)<sup>7</sup>. Alasan mengabaikan prediksi, lamban dan membabibuta dalam menentukan kebijakan perlu didiskusikan dalam tulisan ini, setidaknya menilik kembali karakteristik masalah COVID 19 dan memproyeksikan pendekatan alternatif kebijakan agar umpan balik setiap langkah penyelesaian COVID19 berkontribusi positif sekaligus tidak gaduh.

### **PROLIFERASI KEBIJAKAN**

Pandemi COVID-19 berimplikasi lahirnya banyak kebijakan dalam rentang waktu yang cepat dan singkat, proses ini diistilahkan sebagai proliferasi kebijakan, dimulai dari Keppres No.7 tahun 2020 tentang gugus tugas percepatan penanganan COVID-19 tanggal 13 Maret 2020, selang 7 hari kemudian lahirlah Keppres No. 9 tahun 2020 tentang perubahan atas Keppres no.7 tahun 2020 tentang gugus tugas percepatan penanganan COVID-19 tanggal 20 Maret 2020. Di hari yang sama, pada tanggal 20 Maret 2020 muncullah Inpres No. 4 tahun 2020 tentang *Refocusing* kegiatan, Re-alokasi anggaran serta pengadaan barang dan jasa.

Selanjutnya Pada 31 Maret 2020 setidaknya ada 4 kebijakan terbit, pertama, Peraturan Presiden (Perpres) No. 52 tahun 2020 tentang pembangunan fasilitas observasi dan penampungan dalam penanggulangan COVID-19 atau penyakit infeksi emerging di Pulau Galang Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau. Kedua, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) no. 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan Negara dan stabilisasi sistem keuangan untuk penanganan pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan. Ketiga, Keppres No. 11 tahun 2020 tentang penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat COVID-19 dan Keempat, PP no. 21 tahun 2020 tentang pembatasan sosial Berskala Besar (PSBB) dalam rangka percepatan penanganan COVID-19. Di Bulan April, sementara tercatat 2 kebijakan yang terbit, yaitu Perpres No. 54 tahun 2020 tentang perubahan postur dan rincian APBN tahun anggaran 2020, tertanggal 3 April 2020 dan Keppres No.12 tahun 2020 tentang penetapan bencana non-alam, penyebaran COVID-19 sebagai bencana nasional tertanggal 13 April 2020.

Di level kementerian, berbagai produk kebijakan terbit, beberapa seperti Kebijakan Tentang Pencegahan Covid-19 Pada Satuan pendidikan Oleh Kemdikbud tanggal 12 Maret 2020, Pembatasan Lalu Lintas Orang dari dan ke Luar Negeri oleh Kemenlu pada tanggal 17 maret 2020, dan Permenhub Nomor 25 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Selama Musim Mudik Idul Fitri 1441 H dalam rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 ditetapkan pada tanggal 23 April 2020 sebagai tindak lanjut dari kebijakan Pemerintah untuk melarang mudik<sup>8</sup>.

Banyaknya produk kebijakan yang terbit mengindikasikan pemerintah bekerja keras dalam penanganan bukan pencegahan pandemi. Hal ini juga seolah menunjukkan pola koordinasi dan sinergi pemerintah baik secara gugus tugas ataupun tidak. Banyak kalangan menyoroti hal ini, serta gaduhnya pemimpin daerah berkeluh kesah. Alternatif kebijakan yang diambil juga sangat kentara bagi publik bagaimana gamangnya pemerintah merespon masalah COVID 19. Ada beberapa hal yang mempengaruhi, pertama, pemerintah cenderung fokus pada informasi yang mendukung arah kebijakannya (*confirmation bias*) dan kurang menerima pandangan dari kejadian di negara lain. Pandemi ini muncul diawal pemerintahan Jokowi jilid II disertai dengan perubahan struktur kabinet, sehingga memberi efek kejut bagi pemimpin baru setingkat

---

<sup>5</sup>The claim: Bill Gates told us about the coronavirus in 2015. [https:// www.usatoday.com/](https://www.usatoday.com/)

<sup>6</sup>Konpers jubar Pemerintah untuk Penanganan Covid-19 (13/4)

<sup>7</sup><https://www.worldometers.info/coronavirus/> (28/4)

<sup>8</sup> Dephub.go.id (28/4)

kementerian dan badan yang sedang menata arah kebijakannya. Kedua, pemerintah seringkali merasa menemukan 'rahasia' dalam sebuah informasi, lalu menciptakan cerita untuk menjelaskannya. Ini terlihat dari beberapa perilaku elit yang meremehkan virus corona di awal awal kejadian. Ketiga, terbiasa tidak diprogram untuk memikirkan hal yang tidak lazim ada serta sering mengabaikan "bukti-bukti yang tak terlihat" semacam laporan intelejen.

Keempat, belum teridentifikasi 'dahsyat' nya virus karena masalah dampak teknologi versus biologi hampir tidak pernah terjadi jika dibandingkan dengan pandemi global seperti wabah sindrom saluran pernapasan akut (SARS), ebola, flu burung, flu babi, dan lain-lain. Ini yang menyebabkan pemerintah pusat kurang menganggap penting ancaman virus. Kelima, kurangnya pemahaman identifikasi masalah dalam setiap pengambilan keputusan sehingga kebijakan tumpang tindih, non sanksi, tidak struktur dan membingungkan masyarakat. Keenam, arus informasi dibiarkan liar dalam situasi masyarakat yang minim informasi dan edukasi sehingga umpan balik dari masyarakat terhadap setiap kebijakan membuat pemerintah semakin kerepotan mengimplementasi kebijakan. Untuk menyikapi faktor-faktor tersebut, setidaknya perlu dilakukan 2 langkah peninjauan yaitu terkait karakteristik masalah COVID 19 dan rekomendasi pendekatan dalam analisis kebijakan.

### **STRUKTUR MASALAH PANDEMI COVID 19**

Masalah pandemi COVID 19 dapat diidentifikasi dari 2 hal, aspek substantif terkait akibat-akibat nyata serta aspek prosedural terkait bagaimana pemerintah diorganisasikan dan melakukan tugasnya<sup>9</sup>. Secara substantif, pandemi COVID 19 dapat dilihat dari identifikasi *baseline* data corona virus. Sejak 24 Desember 2019-4 Maret 2020 dari Universitas Cambridge, Inggris dan Jerman telah menganalisis 160 genom virus corona yang berasal dari manusia. Hasilnya, terdapat 3 varian virus corona yaitu A, B, C. Mutasi versi 'A' ini banyak ditemukan pada orang-orang Amerika yang pernah tinggal di Wuhan dan Australia yang telah mencatat lebih dari 400.000 kasus. Jenis B adalah jenis ini berasal dari 'A' yang dipisahkan oleh dua mutasi, banyak ditemukan di Wuhan, Inggris, Jerman, Swiss, Belgia, Belanda dan Asia Timur. Jenis C merupakan anakan atau turunan dari tipe 'B' paling banyak ditemukan pada pasien-pasien dari Eropa, seperti Perancis, Italia, Swedia, dan Inggris. Sejumlah sampel dari Singapura, Hong Kong, dan Korea Selatan juga ada yang menunjukkan jenis 'C' ini.<sup>10</sup> Belum terungkap bagaimana sifat dari masing-masing jenis ini.

Sementara, *National Institute of Biomedical Genomics* (NIBG) di India melakukan penelitian DENGAN memakai 3.600 sekuens RNA virus corona yang diambil dari 55 negara sejak Desember 2019 hingga 6 April 2020 dan hasilnya menunjukkan bahwa penyebab infeksi COVID-19 sudah bermutasi hingga menjadi 10 jenis virus yang berbeda, -- O, A2, A2a, A3, B, B1, dan seterusnya<sup>11</sup>. Kesepuluh jenis virus corona merupakan hasil evolusi selama empat bulan dari tipe 'O'. Di antara sepuluh jenis yang muncul, tipe 'A2a' mendominasi infeksi di seluruh dunia sejak akhir Maret 2020. Virus jenis A2a diklaim sangat efektif memasuki sel paru-paru manusia dalam jumlah besar, keganasannya jauh lebih parah dibandingkan SARS yang merebak pada 2003 silam. Kedua peneliti dari NIBG ini menggunakan data sekuens RNA COVID-19 yang dibagikan oleh para ilmuwan di seluruh dunia dalam database publik, GISAID. Keseluruhan kini ada 11 jenis, termasuk tipe O yang benar-benar asli dari Wuhan. Beberapa virus mutan (hasil mutasi) mengalami peningkatan frekuensi (penyebaran) dan kadangkala benar-benar menggantikan tipe aslinya.

Beberapa hasil penelitian terbaru yang menunjukkan jenis virus dapat digunakan sebagai input dalam menentukan langkah kebijakan di Indonesia, tentu perlu kajian dan pertimbangan data mana saja yang bisa menjadi referensi atau bahkan disempurnakan untuk mengidentifikasi jenis virus yang telah menyebar. Keberhasilan mengidentifikasi jenis virus membuka peluang besar bagaimana penanganan pasien, pengendalian penyebaran, dan penemuan vaksin.

---

<sup>9</sup>(Lowi, 2017) American business, public policy, case-studies, and political theory

<sup>10</sup> Kompas.com Peneliti Temukan 3 Varian Virus Corona Penyebab Covid-19, Apa Saja? (12/4)

<sup>11</sup><https://timesofindia.indiatimes.com/> Virus has mutated into 10 types, one now dominant across regions: Study (28/4)

Dari aspek prosedural, pemahaman mengenai upaya seperti efektivitas PSBB, *physical distancing*, larangan mudik, himbuan “di rumah saja” dan lain sebagainya serta umpan balik dari upaya tersebut. Analisa ini tidak hanya menjadikan masalah pandemi COVID 19 sebagai masalah rumit, namun dinamika masalah ini telah masuk dalam kategori masalah kompleks, sangat rumit, tidak bisa diselesaikan dengan cara-cara biasa dan entah kapan akan selesai atau lebih kenal dengan istilah ‘*wicked Problem*’<sup>12</sup>. Setidaknya tabel berikut ini adalah alasan mengapa masalah Pandemi COVID-19 termasuk masalah kompleks yang rumit tersebut.

No	Struktur Masalah COVID-19	Karakteristik <sup>13</sup>
1	Terbitnya Keppres No.7 tahun 2020 tentang gugus tugas percepatan penanganan corona virus disease 2019 (covid-19) pada (13/3) dan Keppres No.12 tahun 2020 tentang penetapan bencana non-alam, penyebaran COVID-19 sebagai bencana nasional pada (13/4) setelah banyak kasus yang terjadi menunjukkan belum ada roadmap nasional penanganan pandemi di Indonesia, terlebih pandemi CPVID 19, dan penanganan fenomena ini tidak ada dalam visi dan arah pembangunan.	Tidak ada formulasi karena kompleksitas masalah COVID 19 yang ekstrim
2	Meningkatnya jumlah kasus penyebaran, munculnya fakta berbagai type virus corona, pelemahan koordinasi pusat dna daerah, terjadi PHK, meningkatnya kriminalitas, meruncingnya politik kepentingan, krisis kepercayaan, terhenti sejenak perhatian pada masalah publik lain dan disinyalir menyebabkan krisis ekonomi berkepanjangan.	Masalah COVID19 terus berkembang
3	Terbitnya Perppu No. 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan Negara dan stabilisasi sistem keuangan untuk penanganan pandemi COVID-19 dan/atau dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan dan Perpres No. 54 tahun 2020 tentang perubahan postur dan rincian APBN tahun anggaran 2020, mempengaruhi arah kebijakan hampir semua lembaga pemerintahan yang kesemuanya menimbulkan masalah baru dalam jaringan hubungan yang kompleks.	Masalah COVID19 terdiri dari dan terkait dengan banyak masalah yang berbeda, semuanya saling mempengaruhi melalui jaringan hubungan.
4	Fenomena bagi-bagi masker yang menyebabkan kerumunan massa di Klaten, pembagian bantuan sosial yang ditumpangi unsur kampanye kepala daerah di Lampung, Klaten dll, bantuan makanan oleh lembaga non-pemerintah yang menuai kegaduhan di Jakarta, adanya <i>lockdown</i> lokal di Yogyakarta, <i>lockdown</i> wilayah di Papua, Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Jabodetabek, penyemprotan massal disinfektan di daerah-daerah dengan aksi heroik para pemimpin seperti di Surabaya.	Banyak kelompok yang beragam dan pemangku kepentingan dengan kepentingan bersaing dipengaruhi oleh masalah khas COVID 19 di masing-masing daerah dan solusinya.
5	Timbul perbedaan persepsi antara mudik dan pulang kampung ketika pemerintah melarang mudik, Pembebasan 30.000 NAPI disinyalir menyebabkan merebaknya kriminalitas, peluncuran kartu prakerja sebagai solusi PHK terutama masa pandemi memberi	Setiap solusi selama masa pandemi menyebabkan efek umpan balik bagi <i>policymaker</i> .

<sup>12</sup>Dilemmas in a general theory of planning (Rittel & Webber, 1973)

<sup>13</sup>Lihat juga (B. Head, 2008), (Ferlie, Fitzgerald, Mcgovern, Dopson, & Bennett, 2011), (B. W. Head & Alford, 2015), (Alford & Head, 2017), (Peters, 2017), (B. W. Head, 2019)'

	<p>ruang kritik terhadap supporting system kepala Negara. Selain itu, berdasarkan hasil survei responden lebih memberi penilaian positif terhadap kerja yang dilakukan oleh BNPB dan Kepada Daerah daripada Presiden dan Menteri Kesehatan<sup>14</sup></p>	
6	<p>Solusi dalam mengatasi COVID-19 masih dilihat dari 2 konteks yaitu: pertama, pengendalian penyebaran, dan pengendalian dampak. Solusi dalam pengendalian penyebaran seperti <i>work from home, phisycal distancing</i>, penyemprotan disinfektan, isolasi mandiri, memakai masker keluar rumah, himbauan cuci tangan, pembebasan NAPI, larangan mudik. Sementara solusi pengendalian dampak seperti perubahan struktur anggaran lembaga, pemberian listrik gratis, penangguhan pembayaran kredit, percepatan kartu pra-kerja, belum terdapat kajian lebih jauh derajat keberhasilannya. Langkah yang diambil lebih baik daripada tidak berupaya.</p>	<p>Solusi masalah COVID 19 bukan benar-salah, tetapi baik-buruk</p>
7	<p>Solusi potensial masih terus dicari dan dilakukan oleh pemerintah, melalui kemristekbrin, pemerintah mengundang ilmuwan dan masyarakat umum menyumbangkan ide dan berinovasi dalam menangani pandemi COVID-19<sup>15</sup>. Solusi potensial tak terbatas lain diambil oleh Pemerintah propinsi Bangka Belitung, melalui gelang berbasis aplikasi bernama <i>fightcovid19.id</i><sup>16</sup></p>	<p>Solusi potensial bersifat tidak terbatas, manfaat solusi yang berbeda ditentukan oleh penilaian dari pemangku kepentingan yang berbeda</p>

Dari tabel, pengenalan karakteristik masalah COVID19 diperoleh melalui metode analisis klasifikasi yang bertujuan untuk memperoleh kejelasan konsep sehingga para pengambil keputusan bisa memilih pendekatan dalam memutuskan alternatif kebijakan. Ini merupakan salah satu metode, tentunya masih banyak metode yang bisa dipilih, kehati hatian menentukan metode mempengaruhi pendekatan yang diambil.

#### **PENDEKATAN HISTORI: BELAJAR DARI KEBIJAKAN REFETITIF**

Sejumlah kebijakan yang diterapkan Indonesia untuk mengatasi pandemi COVID 19 meningkatkan perhatian kita pada evolusi kebijakan yang melintasi waktu. Telah banyak pola kebijakan yang bisa dijadikan *baseline*. Dalam dunia kesehatan, sejarah mencatat pada awal abad 20 adalah pertama kali terjadi pandemi influenza tahun 1918 pandemik pertama yang diakibatkan oleh virus infuenza H1N1 atau lebih dikenal flu Spanyol yang terjadi di tiga lokasi berbeda yang berjauhan yaitu Brest di Prancis, Boston di Amerika Serikat dan Freetown di Sierra Leone. Flu Spanyol memiliki tingkat keganasan yang sangat tinggi, menyerang manusia dengan usia 20 – 40 tahun, dan menyebabkan 180-360 juta jiwa meninggal. Akibat flu Spanyol tahun 1957– 1958 terjadi flu Asia subtype H2N2 pertama kali ditemukan di China dan selama dua tahun penyebarannya telah menewaskan 70.000 warga Amerika Serikat. Pada tahun 1968 – 1969 terjadi flu Hongkong H3N2 yang menyebabkan 2 –7,5 juta jiwa meninggal, dan pada tahun 1977 terjadinya flu Rusia. Pada tahun 2003 – 2006 pola penyebaran virus jauh lebih cepat dari pandemi sebelumnya, dikarenakan oleh arus globalisasi yang menyebabkan meningkatnya migrasi internasional dan sampai saat ini tercatat 155 orang meninggal. Lalu ketika dunia

<sup>14</sup>[Kompas.com](https://www.kompas.com) Berbagai Respons Rakyat untuk Pemerintah Terkait Penanganan Covid-19(2/4)

<sup>15</sup>[www.ristekbrin.go.id/ideathon](http://www.ristekbrin.go.id/ideathon)

<sup>16</sup> [jppn.com](http://jppn.com). Bangka Belitung Wajibkan Pendatang Pakai Gelang Khusus Corona

sedang focus pada penanganan flu burung, muncul influenza jenis lainnya yaitu Infuenza Abaru H1N1 yang menyebar dengan cepat pertama kali di Amerika dan Meksiko sejak awal 2009.<sup>17</sup>

Konteks pengalaman sejarah menyebutkan beberapa pola kebijakan yang juga diadopsi dalam penanganan pandemi COVID19 terutama kemiripan dalam penanganan Pandemi Flu Spanyol tahun 1918. Setidaknya ada 6 kebijakan yang ditempuh saat itu, pertama, pada level internasional, Departemen Kesehatan New York membuat aturan meludah di jalan-jalan termasuk perbuatan ilegal<sup>18</sup>. Kedua, di level Nusantara (Indonesia) Dinas Kesehatan Rakyat (*Burgerlijke Gezondheid Dienst*) mengadakan penelitian untuk menemukan obat influenza. Laboratorium kedokteran di Batavia kemudian menemukan ramuannya, yakni tablet penyembuh influenza. Tablet ini terdiri atas 0,250 aspirin, 0,150 pulvis doveri, dan 0,100 camphora dan 100 produksi pertamanya kemudian langsung dibagikan.

Ketiga, pemerintah kolonial mengeluarkan instruksi pembagian masker. Masker-masker itu diserahkan kepada warga yang tinggal di daerah terjangkit. Keempat, Pemerintah kolonial melakukan propaganda (sosialisasi pemerintah). Sosialisasi disampaikan hingga ke birokrasi desa dan kampung. Materi sosialisasi berisi penjelasan-penjelasan tentang influenza, gejala-gejala, proses penularan, akibat-akibat, serta cara pencegahan dan penyembuhannya. Kelima, menurut buku '*Lelara Influenza*' yang berbahasa Jawa terbitan 1920 termuat imbauan 'isolasi mandiri'. Bagi yang sakit influenza diminta berdiam diri di rumah. Keenam, melakukan karantina kapal pada April 1918, konsul Belanda di Singapura memberikan peringatan kepada Pemerintah Hindia Belanda di Batavia agar mencegah kapal-kapal dari Hong Kong merapat di dermaga Batavia dan menurunkan penumpang di sana<sup>19</sup>.

Sejarah telah membentuk pola kebijakan mirip dan berulang, jika dikaitkan dengan masalah COVID 19 saat ini analisis kebijakan hanya menggunakan kerangka waktu yang pendek. Kelemahan dari pendekatan histori, analisis tidak memperoleh perspektif yang jauh lebih baik tentang pola yang ada dalam pembuatan kebijakan. Dalam hal ini tentunya tidak serta merta mengadopsi pola kebijakan lalu, selain pertimbangan keterbatasan informasi data, dalam menerjemahkan pola kebijakan refetitif diperlukan perhatian konteks perbedaan perkembangan kondisi zaman dan aspek struktur birokrasi dan politik yang menyertai. Kelemahan selanjutnya, sulitnya mengidentifikasi apakah kebijakan yang diambil cenderung mengikuti pola siklus atau zigzag dan apakah pola kebijakan tempo lalu hanya menyarankan suatu penjelasan evolusioner, dimana kebijakan penanganan COVID19 hanya merefleksikan pembelajaran kebijakan penanganan flu Spanyol.

## REKOMENDASI

Salah satu yang menjadi indikator meredanya isu COVID-19 adalah meratakan kurva pandemi (*flattening the curve of the pandemic*)<sup>20</sup> dengan asumsi menekan jumlah orang yang terinfeksi agar tidak melonjak sehingga sistem kesehatan rumah sakit diharapkan tidak over kapasitas dan dapat melayani pasien dengan seoptimal mungkin. Asumsi indikator ini jelas berbicara masalah data angka, semakin sedikit yang terinfeksi semakin menuju penyelesaian. Namun dari sisi substansi dan keberlanjutan masih perlu dikaji karena ratanya kurva pandemi bukan akhir dari masalah COVID-19. Jangan sampai pemecahan masalah COVID-19 hanya berakhir ketika sumberdaya habis, atau para pemangku kepentingan kehilangan minat dan terjadi perubahan atas realitas politik dan ekonomi.

Sebagai rekomendasi, pertama, perlu menggolongkan alternatif kebijakan menjadi 3 kluster kebijakan yaitu Kebijakan Pengendalian Penyebaran COVID19, Kebijakan Penanganan kasus, dan Kebijakan Pengendalian Dampak. Alternatif ini harus didukung dengan kapasitas

---

<sup>17</sup>Dony de R. dan Asep S. 2013. Munculnya Resolusi Wha ( World Health Assembly ) No.64/56 Dalam Kerjasama Penanganan Pandemi Influenza Dengan Kerangka Girs ( Global Infuenza Surveillance And Respon System ) Who. Jurnal upnyk.ac.id.

<sup>18</sup> detiknews.com Sejarah Flu Spanyol yang Jadi Pandemi di Tahun 1918 (14/4)

<sup>19</sup> detiknews.com Disinggung Anies, Begini Cara Zaman Belanda Tangani Pandemi Flu Spanyol (9/4)

<sup>20</sup>Population Health: Curriculum Framework for an Emerging Discipline (Harris, Puskarz, & Golab, 2016)

struktur kelembagaan semi permanen (perlu juga meninjau serta meningkatkan efektifitas, tupoksi dan batas kewenangan tim gugus tugas) dan dukungan pelibatan sumberdaya manusia yang memiliki keahlian dalam bidang substantif. Kedua, pemerintah perlu mereformulasi rumusan masalah COVID19 secara komprehensif bisa menggunakan metode tunggal atau mix method. Metode tunggal yang paling memungkinkan untuk masalah ini adalah metode analisis batas dengan cara mengestimasi batas peta masalah COVID 19 di setiap kluster kebijakan. Ketiga, perlu mengelaborasi pendekatan histori dengan pendekatan lain, dengan dukungan data lengkap sehingga mampu memberikan rasionalisasi adopsi dan difusi kebijakan penanganan COVID19 Keempat, pemerintah perlu menyusun mekanisme penyampaian kebijakan dalam kerangka koordinasi dan interaksi antar pemangku kepentingan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: A typology and a contingency framework. *Policy and Society*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Bender, K., Keller, S., & Willing, H. (2014). The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection – A Review of the State of the Art. In *IZNE Social Protection Working Paper. International Policy Learning and Policy Change: Scientific Inputs for the Dialogue on Social Protection with Global Partners*. <https://doi.org/10.18418/978-3-96043-017-9>
- Camillus, J. A., & Rosenthal, M. B. (2008). Health Care Coalitions: From joint purchasing to local health reform. *Inquiry*. [https://doi.org/10.5034/inquiryjrn1\\_45.02.142](https://doi.org/10.5034/inquiryjrn1_45.02.142)
- Chin, T. D. Y., & Garrett, L. (1996). The Coming Plague: Newly Emerging Diseases in a World out of Balance. *Journal of Public Health Policy*. <https://doi.org/10.2307/3343271>
- Dunn, W. N., & Dunn, W. N. (2018). Structuring Policy Problems. In *Public Policy Analysis*. <https://doi.org/10.4324/9781315181226-3>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., Mcgovern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public policy networks and “wicked problems”: A nascent solution? *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Harris, D., Puskarz, K., & Golab, C. (2016). Population Health: Curriculum Framework for an Emerging Discipline. *Population Health Management*. <https://doi.org/10.1089/pop.2015.0129>
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*.
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Lowi, T. J. (2017). American business, public policy, case-studies, and political theory. In *Paradigms of Political Power*. Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Taleb, N. N. (2007). The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable (Random House, 2007). In *The Review of Austrian Economics*. <https://doi.org/10.1007/s11138-008-0051-7>