

Implementasi Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanggulangan COVID-19 di Pekanbaru

Implementation of Large-Scale Social Restrictions Policy in Countering COVID-19 in Pekanbaru

Wan Asrida¹, Auradian Marta², Wazni³

^{1,2,3}Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Riau, Pekanbaru Indonesia

E-mail Korespondensi: auradian_unri@yahoo.com

Diterima: 1 November 2022

Direvisi: 28 November 2022

Disetujui: 31 Desember 2022

DOI: [10.35967/njip.v21i2.445](https://doi.org/10.35967/njip.v21i2.445)

Abstrak: Studi ini berangkat dari fakta empiris yang menunjukkan bahwa wabah penularan COVID-19 di Kota Pekanbaru sudah mulai mengkhawatirkan termasuk kategori tertinggi di Provinsi Riau. Kebijakan penanggulangan COVID-19 juga telah dibuat untuk mengantisipasi penularan virus tersebut melalui Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Maka, studi ini diarahkan untuk menjawab pertanyaan mendasar yakni bagaimanakah implementasi kebijakan pembatasan sosial berskala besar dalam penanggulangan COVID-19 di Pekanbaru. Menjawab pertanyaan tersebut digunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang mana pengumpulan data dilakukan dengan wawancara mendalam dan penelusuran dokumen. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan PSBB belum mampu mengurangi penularan wabah COVID-19 di Pekanbaru. Meskipun, secara substansi kebijakan PSBB telah mengatur secara rinci mengenai penanggulangan COVID-19 dan sumber daya anggaran serta keterlibatan multiaktor dengan komunikasi dan koordinasi dalam konten kebijakan. Akan tetapi, faktor lingkungan ekonomi menjadi faktor yang berkontribusi terhadap kegagalan implementasi kebijakan penanggulangan COVID-19 di Pekanbaru.

Kata Kunci: implementasi kebijakan, pembatasan sosial berskala besar, lingkungan ekonomi

Abstract: This study departs from empirical facts which show that the outbreak of COVID-19 transmission in Pekanbaru City has started to worry, including the highest category in Riau Province. Policies for handling COVID-19 have also been made to anticipate transmission of the virus through Large-Scale Social Restrictions (PSBB). Thus, this study is directed to answer a fundamental question, namely how is the implementation of large-scale social restriction policies in tackling COVID-19 in Pekanbaru. To answer this question, the theory of policy implementation put forward by Van Meter & Van Horn is used. This study uses a qualitative research method in which data collection is carried out by in-depth interviews and document searches. The findings of this study indicate that the implementation of the PSBB policy has not been able to reduce the transmission of the COVID-19 outbreak in Pekanbaru. Even though, in substance, the PSBB policy has regulated in detail regarding the handling of COVID-19 and budgetary resources as well as multi-actor involvement with communication and coordination in policy content. However, economic environmental factors have contributed to the failure to implement the COVID-19 countermeasures policy in Pekanbaru.

Keywords: policy implementation, large-scale social restrictions, economic environment

Pendahuluan

Perkembangan wabah COVID-19 pada awal hingga pertengahan tahun 2020 di Pekanbaru sungguh mengkhawatirkan. Berikut penyebaran COVID-19 di Pekanbaru yang telah merata pada 12 kecamatan sebagaimana pada table 1.

Tabel 1
Jumlah Kasus dan Penyebaran COVID-19 di Pekanbaru

No.	Kecamatan	Kasus
1	Tampan	29 kasus (27 PDP, 2 positif)
2	Marpoyan Damai	14 kasus (13 PDP, 1 positif)
3	Tenayan Raya	12 kasus (11 PDP, 1 positif)
4	Payung Sekaki	12 kasus (PDP)
5	Bukit Raya	8 kasus (7 PDP, 1 positif)
6	Sail	4 kasus (PDP)
7	Rumbai	4 kasus (PDP)
8	Rumbai Pesisir	3 kasus (PDP)
9	Senapelan	4 kasus (PDP)
10	Lima Puluh	4 kasus (PDP)
11	Sukajadi	2 kasus (PDP)
12	Pekanbaru Kota	1 kasus (PDP)

Sumber: Pemerintah Kota Pekanbaru (2020)

Guna mengatasi masalah akibat wabah COVID-19 ini, Pemerintah Kota Pekanbaru mengeluarkan kebijakan Peraturan Walikota Nomor 74 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Pemerintah Kota Pekanbaru tidak sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan ini. Pemerintah Kota Pekanbaru berkoordinasi dan bekerja sama dengan pihak keamanan (TNI dan Polri), masyarakat sipil, akademisi dan pihak swasta.

Penelitian tentang kebijakan PSBB telah dilakukan oleh para sarjana dengan berbagai latar belakang keilmuan dan topik yang khusus. Penelitian itu di antaranya mengkaji pelaksanaan PSBB dari perspektif kesehatan (Andriani, 2020; Anugerah dkk., 2021; Bunga Christitha Rosha, Indri Yunita Suryaputri, Irlina Raswanti Irawan, Prisca Petty Arfines, 2021; Hikmahwati Syafri, Eka Safitri Sangadji, 2020; Ratna Desinta Mega Kumala, 2020). Selanjutnya, kebijakan PSBB juga diamati dari sudut pandang hukum (Benny Hutahayan, 2021; Tampubolon, 2022; Youngky Fernando, 2022). Kajian yang lain adalah berkenaan dengan administrasi dan sosial kebijakan penanggulangan COVID-19 (Azmi & Kusumasari, 2021; Patta Rappana, 2020; Roziqin dkk., 2021). Berdasarkan kajian atau studi yang pernah dilakukan sebelumnya, masih sangat sedikit yang membahas model implementasi kebijakan PSBB. Van Meter dan Van Horn (1975) menjelaskan model implementasi kebijakan dapat dianalisis dari 6 (enam) dimensi yakni:

1. Standar dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya dan insentif yang tersedia;
3. Kualitas dari hubungan interorganisasional;
4. Karakteristik dari agen implementasi kebijakan;
5. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik; dan
6. Disposisi atau respons dari implementator

Berdasarkan fenomena dan teori yang telah dijabarkan, maka studi ini berusaha untuk menjawab pertanyaan. Bagaimanakah implementasi kebijakan pembatasan sosial berskala besar dalam penanggulangan COVID-19 di Kota Pekanbaru? Studi ini sangat penting dilakukan tidak hanya mempunyai kontribusi pada keilmuan tapi juga secara praktis dapat menjadi bahan masukan atau rekomendasi kebijakan bagi pemerintah daerah dan pemerintah nasional.

Metode

Studi ini didesain dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Leavy (2014) dijelaskan bahwa peneliti dengan desain penelitian kualitatif mencoba untuk memaknai secara mendalam terhadap suatu fenomena manusia dari aspek aktivitas, situasi, lingkungan dan objeknya. Studi lapangan yang dilakukan bertujuan untuk mengumpulkan informasi dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan juga penelusuran dokumen. Penelitian lapangan ini difokuskan di Kota Pekanbaru sebagai wilayah yang paling banyak kasus COVID-19 di Provinsi Riau.

Wawancara yang dilakukan dalam hal ini dominan diarahkan pada unsur pemerintah daerah Kota Pekanbaru yang tergabung dalam tim penanggulangan COVID-19, pihak keamanan dan unsur masyarakat. Sementara itu, penelusuran dokumen dilakukan dengan mengumpulkan informasi melalui laporan-laporan, hasil riset yang dipublikasikan dalam jurnal, rekaman audio-visual dan berita atau artikel di media elektronik.

Analisis data dalam penelitian kualitatif menurut Bailey (2018) dilakukan setelah data terkumpul dan dikelompokkan sesuai dengan porsinya masing-masing. Analisis data ini juga dilakukan identifikasi terhadap fokus kajian dengan menggunakan teori yang relevan dalam menjawab pertanyaan penelitian.

Hasil dan Pembahasan

Standar dan Tujuan Kebijakan PSBB

Perwako Nomor 74 Tahun 2020 merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020, yang menjelaskan bahwa PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Tujuan dari kebijakan ini adalah sebagai berikut:

- a. Membatasi kegiatan tertentu dan pergerakan orang dan/atau barang dalam menekan penyebaran *Corona Virus Disease* (COVID-19);
- b. Meningkatkanantisipasi perkembangan eskalasi penyebaran *Corona Virus Disease* (COVID-19);
- c. Memperkuat upaya penanganan kesehatan akibat *Corona Virus Disease* (COVID-19); dan
- d. Menangani dampak ekonomi, sosial dan keamanan dari penyebaran *Corona Virus Disease* (COVID-19) (Pasal 3 Peraturan Walikota Nomor 74 Tahun 2020).

Materi lain yang menjadi substansi kebijakan ini adalah mengatur tentang pemenuhan hak-hak dasar masyarakat selama masa pandemi. Selanjutnya, diatur pula mengenai pelibatan Rukun Warga dengan cara pemberdayaan masyarakat berbasis Rukun Warga dalam penanganan COVID-19. Tim ini disebut dengan Tim Pendampingan Rukun Warga Siaga *Corona Virus Disease* (COVID-19) yang bertugas berkoordinasi secara berjenjang dengan pihak Kelurahan, Kecamatan Bhabinkamtibmas, Babinsa, Kapolsek, dan Danramil serta membantu pemerintah Kota Pekanbaru dalam menyukseskan pelaksanaan PSBB dan melakukan pemantauan serta pelaporan terhadap pelaksanaan PSBB.

Sumber Daya dan Insentif Kebijakan PSBB

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (1975) tidak terlepas dari faktor sumber daya dan insentif yang tersedia. Pada konteks penelitian ini, sumber daya yang menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan PSBB adalah anggaran atau dana. Maksudnya dalam hal ini adalah masyarakat yang dibatasi kegiatannya sebagai konsekuensi dari Perwako 74 Tahun 2020 memerlukan biaya untuk melanjutkan kehidupan sedangkan aktivitas untuk mencari nafkah telah dibatasi oleh

pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah daerah merespons dengan kebijakan fiskalnya dengan merelokasi sejumlah anggaran untuk difokuskan pada penanganan COVID-19. Kebijakan fiskal dari pemerintah daerah menjadi kewajiban yang harus dilakukan untuk menyelamatkan masyarakat agar bisa tetap *survive* dalam masa pandemi dengan mengurangi pengeluaran dan memberikan bantuan dan keringanan pajak bagi masyarakat (Craig S. Maher, Trang Hoang, 2020).

Sebagai bentuk sumber daya dan insentif kebijakan adalah dengan memberikan bantuan pada masyarakat seperti yang dijelaskan pada tabel 2.

Tabel 2
Jaring Pengaman Sosial pada Pelaksanaan PSBB

Masyarakat yang mendapatkan Bantuan dari Pemerintah	Masyarakat Terdampak COVID-19
Kelompok Masyarakat Miskin 12.866 KK (PKH+BPNT)	Penerima CBP (Cadangan Beras Pemerintah), berdasar SE Kemensos dan Surat Edaran KPK
Kelompok Masyarakat Hampir Miskin 4.195 KK (BPNT) Kelompok Masyarakat Rentan Miskin 16.982 KK (BLT COVID) Rp 300.000 /KK/bln selama 3 bulan	Usulan RT/RW sebanyak 132.275 KK dari 335.000 KK Kota Pekanbaru (39,48%) Terdampak riil sebanyak (132.275-35.998 =) 96.277 KK Dari usulan RT/RW sebanyak 96.277 KK, divalidasi menjadi 45.625 KK (47,39%), dengan perincian: <ul style="list-style-type: none"> • Penerima CBP (Bulog) + lauk pauk (APBD Kota Pekanbaru), sebanyak 15.625 KK • Bantuan periode ke II, Beras + Lauk Pauk (APBD Kota Pekanbaru), sebanyak 30.000 KK Usulan RT/RW sebanyak 132.275 KK, diakomodir oleh pemerintah sebanyak 81.623 KK (61,71%)

Sumber: Laporan Pelaksanaan PSBB (2020)

Kualitas dari Hubungan Interorganisasional dalam Pelaksanaan PSBB

Keberhasilan dan kegagalan sebuah kebijakan ditentukan oleh kualitas hubungan antar-organisasional atau institusi yang terlibat di dalamnya. Pada konteks penanganan COVID-19 di Kota Pekanbaru banyak aktor yang terlibat di dalamnya tidak hanya dari aktor negara atau institusi formal, akan tetapi juga melibatkan aktor *civil society*, pihak swasta, lembaga Perguruan Tinggi, media massa dan media elektronik. Kualitas hubungan antar-aktor yang dapat mendukung implementasi kebijakan agar berhasil adalah dengan cara komunikasi dan koordinasi yang intensif. Menurut Zhang dkk. (2020) diperlukan komunikasi yang efektif dalam menghadapi krisis atau wabah pandemi COVID-19. Seluruh komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah harus untuk mengintegrasikan aksesibilitas dan keterbukaan informasi risiko, waktu dan frekuensi komunikasi, dan strategi untuk menghadapi situasi ketidakpastian.

Pemerintah Kota Pekanbaru melalui satgas penanganan COVID-19 sebagai implementor kebijakan PSBB terus membangun komunikasi dengan berbagai pihak baik

komunikasi internal pemerintahan (secara vertikal dan horizontal) maupun komunikasi eksternal atau dengan aktor di luar pemerintahan. Komunikasi internal dilakukan dengan bentuk rapat koordinasi dengan pihak-pihak terkait guna menghentikan mata rantai penyebaran COVID-19. Rapat koordinasi antar-pemerintahan untuk memastikan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dapat berjalan dengan efektif.

Pembahasan mengenai implementasi kebijakan penanganan COVID-19 dilakukan oleh satgas penanganan COVID-19 Pekanbaru dan satgas penanganan COVID-19 Provinsi Riau. Komunikasi dan koordinasi antar satgas ini secara substansi membahas perkembangan kasus COVID-19 dan penanganannya, serta evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat. Berikut beberapa rapat koordinasi yang dilakukan dalam penanganan COVID-19 di Kota Pekanbaru seperti ditampilkan pada [tabel 3](#).

Tabel 3
Komunikasi dan Koordinasi dalam Penanganan COVID-19 Di Pekanbaru

Tanggal	Forum Koordinasi	Substansi Pembahasan
16 Maret 2020	Rapat Terbatas antara Gubernur Riau dan Walikota/Bupati se-Provinsi Riau	Pembentukan Gugus Tugas Provinsi Riau dan pada Kabupaten/Kota di Provinsi Riau
19 Maret 2020	Pemko Pekanbaru dan Polres Pekanbaru	Pencegahan penyebaran COVID-19 dengan menghasilkan keputusan dilarang berkumpul di area publik dan pendirian posko penanganan COVID-19 di Mal Pelayanan Publik (MPP)
21 Maret 2020	Forkopimda Pekanbaru, MUI Kota Pekanbaru, dan Kemenag Pekanbaru	Percepatan penanganan penyebaran COVID-19
21 Maret 2020	Forkopimcam Tampan	Antisipasi penyebaran virus corona atau COVID-19
24 Maret 2020	Forkopimda Kota Pekanbaru, ulama, dan umaroh di Kota Pekanbaru	Percepatan penanganan penyebaran virus COVID-19 yang menghasilkan keputusan Pekanbaru status siaga darurat COVID-19
11 April 2020	Forkopimda Riau dan Forkopimda Pekanbaru	Pembahasan penerapan PSBB di Pekanbaru
11 April 2020	Pemko Pekanbaru dan Kementerian Kesehatan	Pengajuan PSBB di Pekanbaru
20 April 2020	Gubernur Riau dan Pemko Pekanbaru	Evaluasi pelaksanaan PSBB
29 April 2020	Forkopimda Pekanbaru	Perpanjangan PSBB
1 Mei 2020	Pemko Pekanbaru dan Gubernur Riau	Evaluasi pelaksanaan PSBB
13 Mei 2020	Forkopimda Pekanbaru	Evaluasi pelaksanaan PSBB dan perpanjangan PSBB
27 Mei 2020	Forkopimda Pekanbaru	Evaluasi pelaksanaan PSBB dan berakhirnya PSBB di Pekanbaru

28 Mei 2020 Forkopimda Riau dan Pemerintah
kabupaten/kota Pemberlakuan New Normal

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (2020)

Berdasarkan penjelasan tabel di atas, dapat dijelaskan bahwa proses koordinasi dan komunikasi lintas aktor telah dilaksanakan dengan berbagai mekanisme yang ada. Mekanisme yang paling dominan dilakukan adalah melalui rapat forum komunikasi pimpinan daerah yang berupaya mencari solusi atas masalah yang ditimbulkan dari penyebaran wabah COVID-19.

Karakteristik dari Agen Implementasi Kebijakan PSBB

Pada konteks kebijakan penanganan COVID-19 di Pekanbaru, aktor yang menjadi *leading sector*-nya adalah Walikota dengan tim gugus tugasnya. Tim gugus tugas yang diketuai oleh Walikota terdiri dari berbagai instansi di dalamnya. Keterlibatan instansi yang tergabung dalam tim gugus tugas tersebut sangat intens dalam mengimplementasi kebijakan PSBB bertahap di Pekanbaru. Sumber daya anggaran, staf dan fasilitas medis lainnya dipersiapkan guna mengatasi penyebaran COVID-19. Sementara itu, sosialisasi dan pengawasan terus dilakukan agar kebijakan tersebut lebih efektif. Pelanggaran terhadap kebijakan PSBB juga sudah ditegakkan dengan diberikan sanksi teguran dan sanksi administrasi.

Berkaitan dengan pengawasan kebijakan penanganan COVID-19 di Pekanbaru, selain daripada pengawasan internal oleh pemerintah kota, pengawasan juga dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Pekanbaru. Pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Pekanbaru ini terfokus pada 2 (dua) hal utama yakni pengawasan implementasi PSBB dan pengawasan penggunaan anggaran untuk penanganan COVID-19. Hasil pengawasan dalam hal pemberlakuan PSBB di Pekanbaru oleh lembaga legislatif tersebut menemukan bahwa masih terdapat kelemahan dalam mengawasi pintu keluar-masuk Pekanbaru dan pengawasan aktivitas masyarakat masih perlu diperketat.

Sementara itu, tidak kalah pentingnya adalah pengawasan terhadap penggunaan anggaran dalam penanganan COVID-19. Hal ini dilakukan untukantisipasi penyalahgunaan anggaran dan memastikan bahwa anggaran tersebut tepat sasaran dalam membantu masyarakat menghadapi kesulitan ekonomi masa COVID-19. Catatan krusial hasil pengawasan DPRD Kota Pekanbaru mengenai penggunaan anggaran tersebut adalah masih terdapat masyarakat yang belum menerima bantuan dari pemerintah karena persoalan data yang tidak valid. Dana yang diperoleh baik APBN, APBD Provinsi Riau, dan dari APBD Kota Pekanbaru itu sendiri belum jelas realisasi peruntukannya. Oleh karena itu, legislatif kota Pekanbaru melakukan evaluasi dengan mengundang tim gugus tugas, Camat, Lurah, dan forum RT/RW. Hal ini merupakan bentuk dukungan dari legislatif terhadap keberhasilan atau efektivitas kebijakan penanganan COVID-19 di Pekanbaru.

Dukungan dari semua pihak menjadi kunci dari keberhasilan pemerintah Kota Pekanbaru dalam memutus mata rantai penyebaran COVID-19. Namun, permasalahan timbul ketika PSBB di Pekanbaru dihentikan dan diberlakukannya era *new normal*. Respons publik yang keliru terhadap era *new normal* menjadi penyebab tingginya angka kasus COVID-19. Hampir 2 bulan masyarakat Pekanbaru dibatasi mobilitasnya, sehingga setelah pemberlakuan PSBB dicabut publik cenderung abai dalam memperhatikan dan disiplin menggunakan protokol COVID-19. Usaha menekan angka penyebaran COVID-19 melalui kebijakan PSBB seakan menjadi sia-sia. Peningkatan kasus COVID-19 menyebabkan pemerintah kota kewalahan karena era *new normal* pada dasarnya mengharapakan kepatuhan

dari publik terhadap protokol kesehatan. Pengawasan dari aparat pemerintah dan kepolisian juga sudah mulai longgar. Data dari Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru menunjukkan bahwa pada saat era *new normal* suspek berjumlah 6.120 orang, terkonfirmasi positif berjumlah 4.793 orang, isolasi 1.455 orang, dirawat 663 orang, sembuh 2.562 orang, dan meninggal 113 orang.

Sementara itu, komitmen yang tinggi terus dilakukan dalam penanganan COVID-19 utamanya bagi tenaga kesehatan. Tenaga kesehatan merupakan ujung tombak bagi penanganan COVID-19. Mereka langsung berhadapan dengan pasien yang menderita COVID-19. Sayangnya, dengan pemberlakuan *new normal* membawa dampak terhadap meningkatnya kasus COVID-19 di Pekanbaru dan menyebabkan banyak tenaga kesehatan yang menderita COVID-19, bahkan mengakibatkan wafatnya 2 orang tenaga kesehatan (1 orang dokter dan 1 orang perawat)

Lingkungan Ekonomi, Sosial, Dan Politik

Pada saat pelaksanaan PSBB dari tahap I hingga tahap III membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Anggaran ini dibutuhkan untuk memberikan kompensasi terhadap masyarakat yang terdampak kebijakan penanganan COVID-19. Hal ini disebabkan oleh kebijakan PSBB berdampak terhadap berkurangnya pemasukan masyarakat karena dilakukan pembatasan aktivitas dan mobilitas. Masyarakat yang memiliki mata pencaharian pada sektor perdagangan mendapat imbas lebih besar dari kebijakan PSBB ini. Selama kebijakan penanganan COVID-19 ini dilakukan, terjadi peningkatan masyarakat miskin di Kota Pekanbaru. Berikut dampak sosial ekonomi masyarakat akibat COVID-19:

- a. Kemiskinan meningkat dari 2,56% menjadi 5,13%
- b. Masyarakat rawan miskin meningkat dari 7,70% menjadi 35,05%
- c. Investasi menurun 28,3% (dibanding periode yang sama dengan tahun lalu)
- d. Omset pedagang tradisional turun 60%, omset pusat perbelanjaan turun 70-80%
- e. Pengangguran meningkat (dari tahun 2019 7,74% menjadi sekitar 8,56% pada tahun 2020).

Tekanan ekonomi yang begitu besar diderita oleh masyarakat akibat pandemi ini, membuat masyarakat tidak mempunyai pilihan lain selain untuk *survive* demi keberlangsungan hidupnya. Nicola dkk. (2020) menjelaskan bahwa pandemi pembatasan sosial menyebabkan berkurangnya tenaga kerja hampir pada semua sektor ekonomi dan banyak masyarakat yang kehilangan pekerjaannya. Sementara itu, sekolah ditutup dan kebutuhan akan perbekalan kesehatan menjadi meningkat. Kondisi ini dipergunakan oleh sebagian kelompok untuk melakukan penimbunan barang pokok maupun alat pendukung kesehatan untuk keuntungan pribadi dan kelompoknya.

Sementara itu, faktor sosial masyarakat ikut berkontribusi terhadap implementasi kebijakan penanganan COVID-19 di Pekanbaru. Faktor sosial masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah budaya masyarakat. Budaya dan perilaku masyarakat di Pekanbaru yang mayoritas muslim sangat mementingkan hubungan sosial dan silaturahmi. Hal ini tentu berbanding terbalik dengan kebijakan penanganan COVID-19 yang menekankan adanya pembatasan sosial atau *social distancing* dan *physical distancing*. *social distancing* dan *physical distancing* merupakan bentuk mitigasi bencana pandemi COVID-19 dengan mengurangi risiko transmisi atau penularan (Roy M Anderson dkk., 2020).

Krisis yang terjadi akibat COVID-19 belum mampu mengubah perilaku sosial masyarakat untuk tetap berada di rumah. Budaya masyarakat dan norma sosial yang menekankan kolektivitas dan norma sosial yang masih melekat pada warga Pekanbaru, menyebabkan proses adaptasi perilaku dalam menghadapi COVID-19 menjadi lambat. Berkenaan dengan hal tersebut, maka penting mengenal budaya dari suatu masyarakat untuk

menerapkan langkah atau strategi dalam menangani COVID-19 (Bavel dkk., 2020). Oleh karena itu, dalam konteks Pekanbaru maka pemerintah daerah berkolaborasi dengan ulama, tokoh agama, dan tokoh adat untuk menyampaikan pesan terhadap komunitas dengan menjelaskan pentingnya menjaga kesehatan dan keamanan diri dan keluarga. Langkah ini dilakukan mengingat transmisi sangat rentan terjadi dalam sebuah lingkungan mulai dari lingkungan keluarga, tempat kerja, dan tempat keramaian.

Selanjutnya, aspek politik ikut berkontribusi dalam menentukan jalannya kebijakan penanganan COVID-19. Kebijakan PSBB yang dipilih dan dilaksanakan oleh pemerintah kota Pekanbaru merupakan bentuk aplikasi otonomi dan desentralisasi asimetris di Indonesia. Pemerintahan daerah dengan kewenangan yang dimilikinya dapat membuat dan mengimplementasikan kebijakan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya. Menurut Zhang dkk. (2020) politik desentralisasi ini berperan dan berkaitan erat dengan penyebaran COVID-19. Hal ini terbukti dalam konteks implementasi kebijakan COVID-19 yang mana kebijakan PSBB di Pekanbaru tidak diikuti oleh kebijakan PSBB daerah-daerah tetangga. Hal ini menyebabkan implementasi kebijakan PSBB di Pekanbaru menjadi terhambat.

Disposisi atau Respons dari Implementator

Berkaitan dengan implementasi kebijakan PSBB di Kota Pekanbaru, pemerintah daerah telah membuat rencana aksi yang tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 74 Tahun 2020. Kebijakan PSBB ini pada prinsipnya membutuhkan keterlibatan dan sinergitas seluruh elemen yang ada di daerah sehingga dapat membangun kebersamaan dalam mencegah penyebaran COVID-19. Pada sisi pemerintah, belum ada kesepahaman tentang pencegahan dan pengendalian COVID-19 yang dilandaskan dari kebijakan pemerintah kota Pekanbaru. Implementator dalam kebijakan PSBB lebih menekankan adanya pembatasan sosial terhadap masyarakat, sedangkan kebijakan PSBB tersebut juga berkaitan dengan penanganan dampak sosial, ekonomi, dan keamanan dari penyebaran COVID-19.

Begitu juga halnya pada sisi masyarakat, bahwa kebijakan PSBB dan rencana aksi tersebut belum disosialisasikan secara baik oleh pemerintah daerah sehingga fakta yang terjadi adalah masyarakat masih banyak yang beraktivitas di luar rumah dan tidak mematuhi protokol kesehatan. Dengan kata lain, sebagian respons masyarakat menolak akan kebijakan PSBB di Kota Pekanbaru. Penolakan masyarakat ini disebabkan oleh komunikasi yang tidak efektif dari pemerintah daerah sebagai implementator kebijakan sehingga menimbulkan kebingungan dan ketidakjelasan aturan PSBB dan kompensasi (bantuan) yang akan diterima oleh masyarakat selama PSBB diterapkan.

Kondisi lebih parah lagi ketika, kebijakan PSBB berubah digantikan dengan kebijakan Perilaku Hidup Baru (PHB) atau *new normal*. Pemerintah daerah tidak mampu menerjemahkan kebijakan *new normal* tersebut pada masyarakat sehingga masyarakat beranggapan bahwa pandemi COVID-19 telah berakhir dan tidak ada lagi yang perlu dikhawatirkan. Anggapan publik ini dapat diterima karena pemerintah daerah telah memperbolehkan aktivitas di luar rumah dan tidak diikuti dengan pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan protokol kesehatan di ruang publik.

Perubahan kebijakan dari PSBB ke PHB yang secara cepat, tidak didukung oleh kapasitas institusi dalam hal komunikasi publik membuat implementasi kebijakan berakhir dengan kegagalan. Pemahaman terhadap kebijakan sangat menentukan terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Kondisi ini berlaku dalam konteks implementasi kebijakan pencegahan dan pengendalian COVID-19 di Pekanbaru yang mana pemerintah daerah dan masyarakat sama-sama belum memahami esensi dari kebijakan PSBB tersebut. Sehingga PSBB dilaksanakan secara terfragmentasi dan lebih menitikberatkan pada

persoalan pembatasan sosial dan kurang memperhatikan aspek lingkungan sosial ekonomi dari masyarakat terdampak COVID-19.

Kesimpulan

Implementasi kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai upaya dalam penanggulangan COVID-19 di Pekanbaru belum optimal dilaksanakan. Faktor yang paling dominan berkontribusi terhadap implementasi kebijakan PSBB ini adalah faktor lingkungan ekonomi. Kondisi ekonomi masyarakat pada masa pandemi sangat terganggu sehingga kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) tidak efektif terlaksana, meskipun itu secara substansi telah mengatur banyak hal dan sudah komprehensif.

Ucapan Terima Kasih

Tim peneliti ucapkan terima kasih kepada LPPM Universitas Riau atas pendanaan pada Tahun 2020 yang dilakukan guna pelaksanaan penelitian ini.

Daftar Pustaka

- Andriani, H. (2020). Effectiveness of Large-Scale Social Restrictions (PSBB) toward the New Normal Era during COVID-19 Outbreak: A Mini Policy Review. 5(2), 61–65.
- Anugerah, A. R., Muttaqin, P. S., & Purnama, D. A. (2021). Effect of large-scale social restriction (PSBB) during COVID-19 on outdoor air quality: Evidence from five cities in DKI Jakarta Province, Indonesia. *Environmental Research*, 197(November 2020), 111164. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2021.111164>
- Azmi, F. R., & Kusumasari, B. (2021). Is Regional Mobility Control Effective in Minimising COVID-19 Spread? Lessons Learned From Jakarta’s Large-Scale Social Restriction. *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 28(3). <https://doi.org/10.20476/jbb.v28i3.1287>
- Bavel, J. J. V., Baicker, K., Boggio, P. S., Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M., Crockett, M. J., Crum, A. J., Douglas, K. M., Druckman, J. N., Drury, J., Dube, O., Ellemers, N., Finkel, E. J., Fowler, J. H., Gelfand, M., Han, S., Haslam, S. A., Jetten, J., ... Willer, R. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Human Behaviour*, 4(5), 460–471. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>
- Benny Hutahayan. (2021). Law enforcement in the application of large-scale social restriction policy in Jakarta during pandemic COVID-19.
- Bunga Christitha Rosha, Indri Yunita Suryaputri, Irlina Raswanti Irawan, Prisca Petty Arfines, A. T. (2021). Factors affecting public non-compliance with large-scale social restrictions to control COVID-19 transmission in greater Jakarta, Indonesia. *Journal of Preventive Medicine and Public Health*. <https://doi.org/10.3961/jpmph.21.101>
- Carol A Bailey. (2018). *A Guide To Qualitative Field Research*.
- Craig S. Maher, Trang Hoang, A. H. (2020). Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits.
- Hikmahwati Syafri, Eka Safitri Sangadji, R. R. M. U. (2020). Impact Analysis of the Large-Scale Social Restrictions (PSBB) Policy Implementation in Jakarta * Hikmahwati ,

- ** Ekasafitri Sangadji , ** Raden Roro Mega Utami. *Journal of Indonesian Health Policy and Administration*, 5(2), 57–60.
- Meter, Donald S. Van, C. E. V. H. (1975). *The Policy Implementation Process A Conceptual Framework*.
- Nicola, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Al-Jabir, A., Iosifidis, C., Agha, M., & Agha, R. (2020). The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. *International Journal of Surgery*, 78(April), 185–193. <https://doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.04.018>
- Patricia Leavy. (2014). *Resign Design: Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches*. The Guildford.
- Patta Rappana, E. J. (2020). The Impact of Corona Virus Outbreak Regarding the large-Scale Social Restriction Policy on Economic Attitudes in Makasar. *International Journal of Social Science Studies*, 8.
- Ratna Desinta Mega Kumala. (2020). *Legal Analysis of Government Policy on Large Scale Social Restrictions in Handling Covid-19*. *The Indonesian Journal of International Clinical Legal Education*, Vol 2 No 2.
- Roy M Anderson, H. H., Klinkenberg, D., & Hollingsworth, T. D. (2020). How will country-based mitigation measures influence the course of the COVID-19 epidemic? *Journal of Indonesian Health Policy and Administration*, VOLUME 395(ISSUE 10228), 931–934.
- Roziqin, A., Mas’udi, S. Y. F., & Sihidi, I. T. (2021). An analysis of Indonesian government policies against COVID-19. *Public Administration and Policy*, 24(1), 92–107. <https://doi.org/10.1108/PAP-08-2020-0039>
- Tampubolon, M. (2022). Impoverishment of the Poor and Derogation of Human Rights During the Covid-19 Pandemic in Indonesia: Testing the Emergency Measure and Siracusa Principles in Large-Scale Social Restriction. *Journal of Human Rights and Social Work*, 7(1), 91–103. <https://doi.org/10.1007/s41134-021-00174-0>
- Youngky Fernando. (2022). Protection of Law and Justice and Human Rights must be Enforced Even in Large-Scale Social Restrictions. *Journal Equity of Law and Governance*, 2(1), 43–52. <https://doi.org/10.55637/elg.2.1.4871.43-52>
- Zhang, L., Li, H., & Chen, K. (2020). Effective Risk Communication for Public Health Emergency: Reflection on the COVID-19. *Healthcare*, 8(64), 1–13.