

NYULI

Volume 1

Nomor 1, April 2020

Halaman 1 - 88

Ekonomi Politik Kerjasama Menghadapi Pandemi Covid 19

Kisno Hadi

*Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP,
Universitas Kristen Palangka Raya
Email: kisnohadi@yahoo.co.id*

Abstract

This article describes on Political economic based on State Approach in anticipate of Covid 19. This approach was introduced by Caporaso. It underlines the cooperation of the state as a main actor and supported by many other actors such as entrepreneurs and civil society. By using descriptive qualitative analysis and literatures, this article then explained two things, i.e., *firstly*, form of participation of businessmen in cooperation with the state as an implementation of UU 23/2014 and PP 28/2018; and *secondly*, how is policy of the state response to covid 19 by asking for a binding regulation that obeyed by all parties.

Keywords: political economic, state, cooperation, policy and covid 19 pandemic.

Abstrak

Tulisan ini mendeskripsi tentang pendekatan ekonomi politik berbasis negara dalam menghadapi pandemi Covid 19. Pendekatan ini menggarisbawahi bahwa negara sebagai aktor utama berperan menghadapi pandemi Covid 19 harus didukung dengan kerjasama maksimal dari aktor non negara yaitu bisnis dan masyarakat sipil. Menggunakan analisis deskriptif kualitatif dan berdasarkan studi literatur tulisan ini menggambarkan tentang, *Pertama*, wujud partisipasi aktor non negara dalam bentuk kerjasama dengan negara menghadapi pandemi Covid 19 yaitu melalui implementasi UU 23/2014 dan PP 28/2018 yang membuka kesempatan bagi beberapa pihak melakukan kerjasama di daerah; dan *Kedua*, respons negara terhadap pandemi Covid 19 dengan implementasi kebijakan yang tidak bersifat parsial dan sektoral, tetapi universal yaitu kebijakan yang dapat terimplementasi efektif dan efisien untuk semua daerah. Kebijakan dalam bentuk regulasi tersebut di samping dapat dikontrol oleh aktor non negara juga dapat ditaati. Pendekatan ekonomi politik berbasis negara dari Caporaso digunakan untuk menganalisis data penelitian.

Kata-kata kunci: ekonomi politik, negara, kerjasama, kebijakan, dan pandemi covid 19.

Latar Belakang

Penghujung tahun 2019 di Kota Wuhan, Ibukota Provinsi Hubei, Tiongkok, tersiar kabar telah menyebar virus misterius mirip SARS menjangkiti banyak warga kota. WHO (Badan Kesehatan Dunia di bawah PBB) mengumumkan ada varian virus baru menyebar di sana. Pada 30 Januari 2020 WHO menyatakan penduduk dunia dilanda pandemi virus corona varian baru yang diberi nama Corona Virus Disease 2019 (Covid 19) yang menyebar dari benda ke orang dan orang ke orang dengan sifat mematikan karena tidak ada vaksin antivirus. Sampai akhir Februari 2020 Covid 19 telah menyebar ke banyak negara di Asia, Eropa, Australia dan Amerika. Di Asia, selain Wuhan, kota di negara lain penyebaran Covid 19 adalah Hongkong, Taiwan, Singapura, Korea Selatan, Jepang dan Malaysia. Di Asia, episentrum penyebaran Covid 19 adalah Iran, yang kemudian menyebar ke Eropa dan Australia. Di Eropa, Spanyol dan Italia adalah episentrum baru penyebarannya. Di benua Amerika, Amerika Serikat adalah episentrum penyebarannya. Tidak main-main, jumlah korban yang terpapar positif mencapai puluhan ribu, dan ribuan korban lainnya meninggal dunia.

Pada 3 Maret 2020, Presiden Joko Widodo secara resmi mengumumkan pertama kali ada tiga orang warga negara Indonesia di Depok yang positif terpapar Covid 19. Pemerintah Indonesia melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 9.A. tahun 2020 tentang Penetapan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit akibat Virus Corona yang berlaku selama 32 hari sejak 28 Januari-28 Februari 2020, dan diperpanjang selama 91 hari sejak 29 Februari sampai 29 Mei 2020 melalui Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 13.A tahun 2020. Hingga 30 April 2020, tercatat 10.118 pasien warga negara Indonesia positif terpapar Covid 19, sembuh 1.522 pasien, dan meninggal dunia 792 pasien (Pikiran Rakyat, 30/4/2020).

Covid 19 menyerang semua sektor kehidupan. Negara dan rakyat dibuat seolah tidak berkitik karena antivirus tidak ada. Negara dan rakyat hanya dapat berupaya mencegah dengan menjaga kesehatan yang disebut "protokol kesehatan" yakni menggunakan masker, cuci tangan dengan sabun dan air mengalir, jaga jarak, hindari kerumunan, berdiam di rumah dan bekerja dari rumah. Selain sektor kesehatan, sektor lain yang terdampak adalah ekonomi, karena semua aktifitas ekonomi seperti transportasi, hotel, restoran, dan

penerbangan mengalami gangguan. Sektor lain seperti hukum dan politik terganggu, dengan meningkatnya kriminalitas serta ditundanya pelaksanaan Pilkada langsung tahun 2020. Aktivitas pendidikan seperti kampus dan sekolah diminta melaksanakan belajar mengajar dari rumah. Rumah-rumah ibadah tutup dan warga negara diminta beribadah dari rumah secara pribadi.

Terakhir, Direktur Jenderal ILO (Organisasi Buruh Internasional di bawah PBB) Guy Rider menyatakan Covid 19 telah menciptakan pengangguran global mencapai 190 juta orang. Sektor yang paling terdampak adalah industri makanan, akomodasi, retail, jasa, dan manufaktur. Secara geografis, kawasan di Asia Pasifik adalah kawasan yang paling banyak terdampak. Analisis ILO memperlihatkan bahwa dampak Covid 19 bagi tenaga kerja telah melampaui krisis finansial global tahun 2008-2009. IMF juga menyatakan bahwa Covid 19 telah menghadirkan tantangan ekonomi yang belum pernah dihadapi sebelumnya yang ditandai turunnya pertumbuhan ekonomi global sebesar 3% (Mas'udi dan Winanti, 2020: 6; IMF, 2020).

Dalam konteks Indonesia, terlihat kegagalan pemerintah menghadapi wabah Covid 19 ini. Sampai awal Maret 2020 pemerintah seolah belum tahu cara mengatasi dan menghadapinya. Bandara, terminal, pelabuhan, stasiun, pasar, mall, cafe-restoran, dan berbagai fasilitas publik lainnya masih tetap beroperasi melayani orang. Lalu lintas orang antar daerah dan antar pulau masih berlangsung. Padahal, seperti diperingatkan WHO, satu-satunya cara memerangi (memutus mata rantai) penyebaran Covid 19 ialah dengan membatasi interaksi antar orang dan benda dengan orang. Pada sisi individu dan bisnis, juga belum muncul kesadaran penuh mematuhi anjuran pemerintah. Individu warga negara masih terlihat tumpah-ruah bersesakan di pasar-pasar tradisional. Sementara bisnis masih melaksanakan aktivitas perusahaan dengan mengabaikan protokol kesehatan dan ini terkonfirmasi 77 orang pegawai pabrik rokok Sampurna di Surabaya positif Covid 19 (Kompas.com, 9 Mei 2020), di Kabupaten Murung Raya 4 orang karyawan PT. Indomura Kencana juga terkonfirmasi positif Covid 19 (Radar Sampit, 2/5/2020). Sejumlah fakta tersebut memperlihatkan kedisiplinan melaksanakan protokol kesehatan di tingkat masyarakat dan bisnis belum terlaksana maksimal. Padahal, penting sekali kedisiplinan semua pihak mematuhi protokol kesehatan yang ditetapkan WHO.

Pada pertengahan April 2020 pemerintah mengeluarkan kebijakan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) untuk beberapa kota besar seperti DKI Jakarta, Surabaya, dan Bandung serta diikuti kota-kota lainnya. Kebijakan PSBB adalah respons dari tidak melakukan kebijakan “lockdwon” (karantina wilayah) sebagaimana dilakukan negara-negara lain. Pengalaman di negara lain seperti India, kebijakan “lockdwon” tidak saja tidak efektif dalam konteks proses, tetapi menimbulkan dampak sosial sebagai dampak ikutannya, yakni bencana kelaparan karena warga negara diminta tidak boleh beraktifitas di luar rumah untuk bekerja tetapi diam di rumah dengan biaya hidup ditanggung negara. Fakta sejauh ini memperlihatkan kebijakan negara, termasuk dalam konteks PSBB, lebih banyak bertindak parsial untuk jangka pendek seperti himbauan mematuhi protokol kesehatan, pemberian bantuan langsung tunai, atau tindakan sosial lain yang bersifat sementara, bukan jangka panjang. Memang itu tetap penting, tetapi yang mesti dipikirkan ialah tindakan jangka panjang 3-5 bulan atau 1-2 tahun ke depan, bahkan lebih. Mengingat, tidak diketahui dan tidak dapat diprediksi kapan pandemi Covid 19 ini berakhir. Yang lebih penting lagi melibatkan semua pihak yaitu negara dan non negara.

Atas dasar pandangan tersebut muncul pertanyaan: *Pertama*, bagaimana partisipasi aktor non negara bekerjasama dengan negara menghadapi wabah Covid 19? Dan *Kedua*, bagaimana negara merespons wabah Covid 19 dengan berbagai kebijakan yang tidak bersifat parsial dan sektoral, tetapi universal.

Metode Penelitian

Tulisan ini berangkat dari studi literatur selama masa pandemi covid 19 di Indonesia sejak awal bulan Maret 2020. Pendekatan analisis menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan memanfaatkan sumber-sumber tertulis seperti buku, media sosial, koran, majalah, dan jurnal ilmiah yang relevan. Sepenuhnya data dikumpulkan selama masa pemberlakuan *work from home* kemudian dianalisis dengan pendekatan ekonomi politik berbasis negara. Untuk itu, tulisan ini akan mendeskripsikan *Pertama*, Covid 19 harus dihadapi bersama secara individu dan kelembagaan oleh semua pihak yakni negara dalam artian semua pihak yang terkait dengan pemerintahan di pusat dan di daerah, kalangan non negara seperti dunia usaha atau bisnis, dan masyarakat sipil. Sejauh ini yang terlihat bertindak serius adalah negara, sedangkan aktor non negara seakan tidak peduli. Terkonfirmasi di tengah kebijakan PSBB,

jalan-jalan protokol dan pasar-pasar di banyak daerah tetap saja dipadati orang dengan mengabaikan protokol kesehatan. Aktor bisnis juga belum banyak terlihat melibatkan diri mengatasi masalah sosial masyarakat seperti ikut mencegah ancaman kerawanan pangan. Lahan-lahan perkebunan kelapa sawit belum banyak diketahui mengalihkan lahannya untuk sementara ditanami padi, jagung, atau tanaman kebutuhan pokok yang lain.

Kedua, menghadapi wabah pandemi Covid 19 yang belum diketahui berakhir sampai kapan, kebijakan ekonomi politik negara tidak boleh bersifat parsial dan sektoral, tetapi mesti lintas sektoral. Ke depan harus di lihat, bahwa negara harus memastikan kebijakan yang dikeluarkan dapat secara nyata, efektif dan efisien dapat diimplementasi di seluruh daerah secara universal. Pandangan dasarnya, jika kebijakan bersifat sektoral, maka bisa jadi daerah yang satu efektif menghadapi pandemi Covid 19 namun daerah lain tidak efektif. Satu daerah efektif mempertahankan ekonomi walaupun di tengah pandemi, namun dari sisi kesehatan justru berdampak bagi banyak korban. Ini tidak boleh terjadi. Sebab itu, dari segi regulasi harus juga daerah diberi keleluasaan menjalankannya. Terlebih, ada kekhawatiran mengingat menjelang lebaran Idul Fitri yang tiba pada akhir Mei 2020, diyakini akan banyak WNI pekerja migran dari luar negeri pulang ke Indonesia. Fakta ini terkonfirmasi sebagaimana pernyataan Direktur Eksekutif Migrant Care Wahyu Susilo bahwa jumlah para pemudik pekerja migran ke Indonesia sekitar 38 ribu orang yang sebagian besarnya adalah pekerja yang telah selesai masa kontrak atau yang diperpendek masa kontraknya (Kompas, 2/5/2020). Mengelola mobilitas orang dengan memastikan efektifitas protokol kesehatan covid 19 bukan perkara mudah.

Hasil Penelitian dan Analisis

Pendekatan negara menekankan, bahwa negara berperan aktif dalam ekonomi politik dengan memiliki agenda-agenda yang tidak dapat direduksi menjadi kepentingan tertentu bersifat privat. Terdapat beberapa pendekatan negara: (1) "otonomi negara", merujuk pada kemampuan negara untuk mendefinisikan dan menjalankan agenda yang tidak dapat didefinisi oleh kepentingan privat. Agenda negara dan perekonomian merupakan agenda yang harus dipatuhi privat dan individu. Pandangan ini merujuk pada kemampuan negara untuk bertindak secara independen dari faktor-faktor sosial

terutama dalam hal ini ekonomi. Negara bebas dari pengaruh eksternal non negara, yaitu dengan konsekuensi *pertama*, negara akan menang melawan tekanan-tekanan aktor non negara (individu, privat); *kedua*, tindakan negara tidak dipengaruhi oleh satu kelompok manapun; dan *ketiga*, negara dianggap mampu menolak atau menahan tekanan dari luar. Konsep semacam ini banyak dianut dalam rangka pembuatan kebijakan (Caporaso, 2008: 448-450).

Lalu, (2) "utilitarian", di mana negara terpisah dari kepentingan privat dan individu, privat dan individu terikat mematuhi keputusan-keputusan negara. Kemudian, (3) "Marxian", yang menekankan *pertama*, negara adalah wujud kepentingan pribadi dari kaum kapitalis yang berfungsi sebagai instrumen untuk mencapai tujuan tertentu, lalu *kedua*, masyarakat sipil, yang dipahami sebagai sistem hubungan pribadi antar individu-individu yang secara hukum independen satu sama lain, akan membuat orang yang satu bersaing sama lain. Negara dipandang memiliki kepentingan sendiri yang bersifat ideologis, dalam artian kepentingan negara harus disimpulkan dari pemahaman tentang bagaimana struktur masyarakat dan bagaimana mempertahankan kohesi sosial dalam struktur semacam itu agar bisa memungkinkan terjadinya akumulasi kekayaan pribadi dalam jangka panjang oleh individu-individu di dalamnya (Caporaso, 2008: 452-463).

Kemudian, (4) "statisme" di mana negara merupakan institusi atau sekumpulan institusi yang bertanggungjawab untuk menetapkan nilai-nilai yang menentukan bagi masyarakat. Pendekatan ini berangkat dari pandangan Stephen Krasner, bahwa negara berperan menentukan apa yang menjadi kepentingan nasional dan mampu mendefinisikan kepentingan nasional. Kalau kepentingan nasional tidak ada maka negara pun tidak ada (Caporaso, 2008: 468-469). Terakhir, (5) "transformasional", di mana "otonomi negara" dipahami dalam dua artian, *pertama*, agenda negara berbeda dari agenda privat dan individu, dan *kedua*, berkaitan dengan kemampuan negara melaksanakan kemauannya sendiri, yang berarti adanya kemampuan untuk membuat tujuan dan kemudian mencapai tujuan itu (Caporaso, 2008: 473-475).

Pendekatan ekonomi politik berbasis negara sebenarnya ingin mengatakan bahwa negara harus kuat dalam menjalankan kebijakan ekonomi politik, dengan adanya kemampuan negara untuk menjamin bahwa hukum dan kebijakan yang dilahirkan ditaati warga negara, tanpa harus menebarkan ancaman, paksaan, dan kecemasan yang berlebihan. Elemen dasar negara

kuat ialah harus ada otoritas yang efektif dan terlembaga. Hanya dengan kekuatan semacam itulah negara mampu menjaga keamanan, ketertiban, kebebasan, mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan ekonomi. Jika negara tidak mampu menjaga otoritas semacam itu maka dianggap negara lemah. Sebab itu, tiada jalan lain sebagai upaya mengatasi krisis di bidang ekonomi politik dalam konteks pandemi Covid 19 saat ini selain memperkuat peran negara baik secara sistem maupun secara institusi (Fukuyama, 2005: 155-158).

Penguatan negara, meminjam pandangan etik Weber, harus untuk memperkuat legitimasi kekuasaan. Kekuasaan negara bercirikan adanya wewenang atau otoritas. Otoritas atau wewenang adalah kekuasaan yang dilembagakan, adanya ketaatan warga negara, dan adanya hak untuk memberi perintah. Dengan demikian, negara menjadi berwibawa dan memiliki legitimasi (keabsahan) untuk menuntut ketaatan dan memerintah (Budiardjo, 1984: 14; Suseno, 1987: 53). Menghadapi pandemi covid 19 negara tidak cukup memberi himbauan, tetapi harus diikuti dengan wewenang yang bersifat memberi perintah untuk ditaati, yang bertujuan menjaga kewibawaan negara. Di tengah pandemi covid 19 ini kewibawaan negara diuji. Pendekatan ekonomi politik berbasis negara barangkali dapat menjadi pandangan umum negara dan aktor-aktor lain di luar negara dalam menghadapi pandemi covid 19.

Kerjasama Menghadapi Pandemi Covid 19

Dengan pendekatan ekonomi politik berbasis negara, maka negara menjadi motor penggerak penanganan wabah pandemi Covid 19. Negara harus menekankan kerjasama semua sektor dan seluruh lapisan masyarakat. Kerjasama adalah praktik nilai ideologi Pancasila yang sudah hidup dan berkembang dalam peradaban masyarakat Indonesia yang sering disebut dengan istilah “gotong royong”. Tantangan pendekatan negara dalam menghadapi Covid 19 ialah kewibawaan negara di depan warganya. Di sana-sini terlihat kewibawaan negara masih goyah terkait penanganan Covid 19 dalam konteks kesehatan, ekonomi, politik, hukum dan keamanan. Negara melalui pejabat-pejabatnya masih belum satu suara. Masing-masing sektor seolah hendak menonjolkan institusi masing-masing. Di tengah pandemi, Menkumham misalnya melepas napi dari penjara yang kemudian berakibat mengancam keamanan warga negara karena terbukti mantan napi tersebut

melakukan tindak kriminal kembali. Menteri Perhubungan masih membolehkan mobilitas orang untuk “pulang kampung” sementara Kepala Gugus Tugas Covid 19 tegas melarang. Menteri Kesehatan di awal-awal pandemi sering menyatakan informasi yang bersifat abstrak yang sulit dipahami warga negara awam.

Indonesia harus segera berbenah dan memperbaiki diri dalam menghadapi Covid 19. Otonomi daerah yang semangatnya adalah untuk memperkuat posisi pemerintah daerah dan menegakkan kewibawaan negara di daerah belum optimal bekerja karena bergantung kepada pusat. Usulan PSBB beberapa daerah seperti Kota Palangka Raya, Kabupaten Rote Ndao, Kota Sorong, Kabupaten Fakfak, Kabupaten Bolaang Mongondow, Kota Gorontalo dan beberapa daerah lain ditolak Menteri Kesehatan dengan alasan pandemi Covid 19 di kota/kabupaten tersebut belum cukup syarat untuk melakukan PSBB sesuai evaluasi Tim teknis Gugus Tugas Covid 19 (Tagar.id, 20/4/2020). Ini tentu menghambat kreatifitas daerah, sebab harus menunggu sampai berapa banyak korban positif dan meninggal dunia untuk memenuhi syarat pelaksanaan PSBB. Di awal-awal pandemi beberapa daerah sebenarnya sudah melaksanakan kebijakan pencegahan, namun pemerintah pusat melarang dengan mengatakan kepala daerah jangan mencari panggung dan mendramatisir (Kompas.com, 3/3/2020; CNN Indonesia, 4/3/2020). Padahal kalau tindakan pencegahan sudah dilakukan dari daerah sejak awal masa pandemi, niscaya banyak daerah yang tidak terpapar.

Sinergitas negara (pusat-daerah) dan aktor di luar negara mesti dengan cepat dikoordinasi. Selain dengan masyarakat selaku warga negara yang memang diminta mentaati protokol kesehatan covid 19, negara juga harus menjamin bahwa di daerah, pemerintah daerah dapat diberi kekuasaan menggunakan UU 23/2014 tentang pemerintahan daerah dalam penanganan covid 19. Jadi kerjasama sebagaimana spirit gotong royong adalah kerjasama pemerintah dengan masyarakat, pemerintah dengan kalangan dunia usaha, dan tentunya antar pemerintah daerah. Pasal 363 UU 23/2014 memberi amanat umum tentang kerjasama daerah, yaitu:

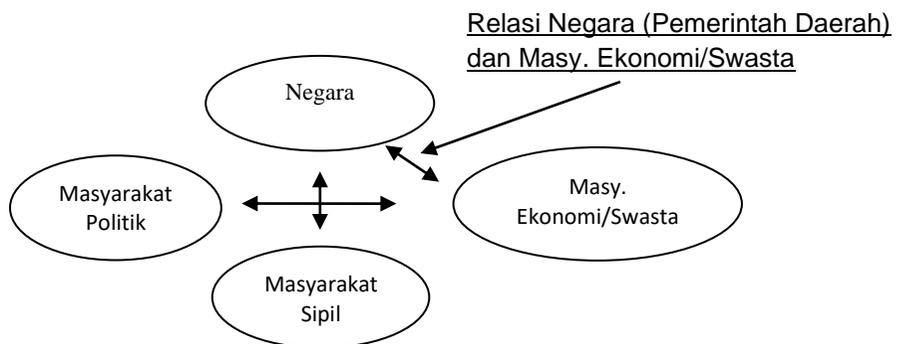
1. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.

2. Kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat dilakukan oleh daerah dengan:
 - a. Daerah lain;
 - b. Pihak ketiga; dan/atau
 - c. Lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pasal 366 terutama ayat 1 menyatakan kerjasama daerah dengan pihak ketiga dapat berupa:

- a. Penyediaan pelayanan publik;
- b. Pengelolaan aset untuk meningkatkan nilai tambah yang memberikan pendapatan bagi daerah;
- c. Kerjasama investasi; dan
- d. Kerjasama lainnya yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Regulasi yang mengatur “kerjasama” tersebut harus dapat dipedomani pemerintah daerah menghadapi pandemi covid 19 dalam berbagai sektor seperti kesehatan, pertanian, pendidikan, ekonomi daerah, dll yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Asalkan pemerintah pusat memberi wewenang bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan di bidang pemerintahan daerah, dan daerah dapat berkreaitivitas. Dalam sektor ekonomi misalnya, untuk mendorong ketahanan dan perkembangan ekonomi masyarakat daerah dalam masa wabah pandemi covid 19, dan karena pemerintah daerah mengalami keterbatasan sumber daya bila melakukannya sendiri, seperti kekurangan bahan baku pokok sembako, kekurangan pasokan daging dan ikan, atau kekurangan bahan baku lainnya, maka dengan adanya regulasi kerjasama antar daerah, dua atau tiga daerah yang bertetangga dapat saling membantu dan bekerjasama, serta juga dengan mengikutsertakan kalangan swasta di daerah masing-masing. Ini tidak harus baku, bahwa swasta harus berinvestasi dan berkantor di suatu daerah lantas tidak bisa membantu menyuplai barang-barang kebutuhan pokok ke daerah-daerah lain di sekitarnya. Maka kerjasama seperti ini adalah solusi terbaik sebagai pendobrak kebakuan dalam masa pandemi covid 19. Dengan demikian, relasi pemerintah daerah dengan swasta dalam mengelola ekonomi daerah diharapkan dapat saling menguntungkan, yakni seperti bagan relasi antar aktor di bawah.



Kendati demikian, harus disadari bahwa pelayanan yang dilakukan oleh swasta dengan pelayanan publik oleh pemerintah daerah pada dasarnya adalah dua misi yang berbeda, di mana pelayanan swasta dilakukan dalam rangka mengambil keuntungan finansial sementara pelayanan publik pemerintah daerah dilakukan dalam rangka pelayanan sosial. Pada titik lain masyarakat di daerah sama-sama membutuhkan “uluran tangan” pelayanan kedua institusi tersebut. Untuk itu, harus ada sinergitas antar pemerintah daerah dan daerah dengan swasta dalam melayani masyarakat daerah.

Sebagai turunan UU 23/2014, terdapat PP 28/2018 tentang Kerjasama Daerah yang mengatur Kerjasama Daerah dengan Daerah lain (KSDD) yakni diatur tentang dua (2) kategori kerjasama wajib yang dilaksanakan oleh dua (2) daerah yang berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas daerah dan penyediaan layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama; serta kerjasama sukarela yang dilaksanakan oleh dua daerah yang berbatasan atau tidak berbatasan untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah namun dipandang lebih efektif dan efisien jika dilaksanakan dengan kerjasama.

Objek kerjasama ini ialah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik. Kerjasama tersebut juga hendak mengedepankan sinergi antar aktor baik pemerintah pusat dengan pemerintah daerah maupun melibatkan pihak lain di luar sistem sebagaimana amanat UU No. 25/2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17/2007 tentang RPJPN tahun 2005-2025. Pola kerjasama yang

ditawarkan terdiri atas tiga model, yaitu (1) model kemitraan; (2) model repositas-kritis, dan (3) model akomodasionis (Haryanto dkk, 2007: 56).

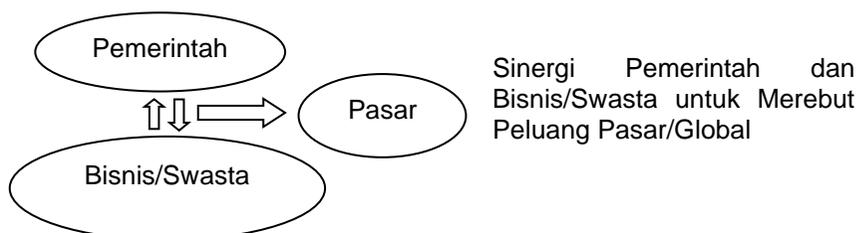
Kerjasama model kemitraan (*partnership*) yang dilakukan antar *stake holders* menekankan pada syarat kepercayaan (*trust*). Di sini pemerintah daerah dituntut untuk percaya dan menghargai ide-ide baru yang mungkin muncul dari masyarakat, begitu juga sebaliknya masyarakat dituntut pula memiliki kepercayaan bahwa pemerintah daerah dapat menerima dan melakukan ide-ide tentang perubahan yang dikehendaki masyarakat. Di dalam model ini baik masyarakat sipil, masyarakat ekonomi, maupun masyarakat politik bersama dengan pemerintah daerah dapat membuat forum bersama dalam merencanakan, melaksanakan, dan memonitoring suatu program atau kegiatan.

Sementara kerjasama model *repositas-kritis* menerapkan bahwa hubungan kelembagaan pemerintah daerah dengan masyarakat baik masyarakat ekonomi, masyarakat politik, maupun masyarakat sipil dilakukan dengan cara keduanya saling mempelajari posisi masing-masing dari keduanya, saling menerima, dan memberikan dukungan dalam proses perencanaan dan pelaksanaan sebuah program. Sekalipun proses saling memberi gagasan ini dilakukan tapi sikap kritis masyarakat tetap dilakukan atas peran-peran pemerintah daerah lainnya. Sikap kritis selalu dikedepankan agar posisi masyarakat tidak terjebak dalam arus pragmatis dan sikap oportunistis yang mereduksi idealisme.

Kemudian kerjasama model *akomodasionis*, di sini menekankan bahwa pemerintah daerah maupun masyarakat baik masyarakat ekonomi, masyarakat politik, dan masyarakat sipil dapat saling melakukan politik akomodasi. Artinya, masing-masing pihak yang terlibat dalam proses kerjasama diharapkan dapat mengakomodir kepentingan yang dibutuhkan yang tidak dapat dilakukan oleh salah satu pihak. Seperti dalam masa pandemi covid 19 ini, masyarakat sipil tidak mampu mengatasi persoalan ekonomi yang mereka hadapi, maka masyarakat ekonomi, masyarakat politik, maupun pemerintah daerah dapat membantu mengatasinya melalui kebijakan politik yang bersifat jangka menengah dan panjang beberapa tahun, tidak sekadar parsial seperti pemberian sembako yang hanya akan habis dalam beberapa hari dikonsumsi. Inilah yang disebut dengan kerjasama model politik akomodasi.

Dalam sebuah program kerjasama biasanya para aktor yang terlibat berangkat dari misi yang berbeda. Konsep kerjasama kemudian dibangun dalam rangka merangkul dua sisi kepentingan yang berbeda itu untuk disinergikan menjadi satu kekuatan. Walaupun berangkat dari misi yang berbeda, ketika pakta kerjasama disetujui, maka konsepnya kemudian adalah kesamaan, yaitu memiliki misi yang satu untuk mencapai suatu tujuan yang sama, seperti tergambar dalam bagan di bawah:

Bagan Sinergi Pemerintah dengan Swasta



Sumber: Pamuji, dkk., 2007: 168

Pada dasarnya, kewibawaan negara sampai ke tingkat pemerintahan paling bawah yakni desa, tercermin dari kepercayaan masyarakat kepada pejabat dan aparatur pemerintahannya. Dalam konteks kerjasama ini, kewibawaan negara ditegakkan, dan masyarakat yang kepercayaannya perlahan memudar karena berbagai kebijakan seperti pembatasan sosial dan pembatasan kontak fisik, serta protokol kesehatan covid 19, dapat pulih perlahan bila pemerintah memberi kepercayaan kepada daerah untuk dapat berkreaitifitas menangani berbagai ancaman pandemi covid 19 baik dari segi kesehatan maupun ekonomi. Dengan perkataan lain, pendekatan kebijakan ekonomi politik berbasis negara seperti dijelaskan tersebut di atas, dapat menegakkan kewibawaan negara di mata publik. Ketimbang berdebat dan berebut arena kebijakan mana yang boleh diambil dan dijalankan oleh pusat ataupun oleh daerah dalam penanganan pandemi covid 19, maka berdasarkan UU 23/2014 dan PP 28/2018, lebih baik beberapa kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah diserahkan saja kepada daerah.

Berdasarkan UU 23/2014, terdapat beberapa kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yakni kewenangan konkuren yang bersifat wajib dan bersifat pilihan. Dalam konteks

penanganan pandemi covid 19, kewenangan konkuren yang urgen dapat dilaksanakan oleh daerah ialah:

1. Kewenangan pelayanan dasar, meliputi pendidikan, kesehatan, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, serta sosial.
2. Kewenangan non pelayanan dasar, meliputi, tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, serta kebudayaan.

Pandangan ini barangkali mewakili kegelisahan lambannya penanganan berbagai urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah, yang terkesan bergantung dan menunggu arahan pemerintah pusat. Fakta ini mengkonfirmasi rendahnya kepercayaan masyarakat kepada daerah baik eksekutif maupun legislatif. Bahkan di satu atau dua daerah, masih terjadi perdebatan antara gubernur dengan DPRD provinsi dalam mengalokasi dana penanganan pandemi covid 19 dari APBD. Bila untuk beberapa kasus, ada kewenangan daerah dalam konteks UU 23/2014 untuk memecahkan masalah penanganan covid 19, maka sebaiknya daerah tidak ragu-ragu mengambil kebijakan dengan berkonsultasi kepada misalnya pihak yudikatif dan kepolisian. Barangkali juga, fungsi asosiasi pemerintah daerah, seperti Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) atau Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dapat mendesak pemerintah pusat agar memberi kelonggaran bagi daerah untuk menjalankan UU 23/2014 dalam menangani pandemi covid 19.

Regulasi dan Penegakkan Kewibaaan Negara

Terkait regulasi, Perppu No. 1/2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid 19 digugat oleh sebagian tokoh masyarakat sipil seperti Amien Rais dan Din Syamsuddin bersama 22 orang tokoh lainnya. Mereka menyatakan Perppu tersebut terutama pasal 27 bertentangan dengan UUD 1945, yang berindikasi mengulang skandal BLBI. Pasal 27 Perppu No. 1/2020 (ayat 1, 2 dan 3) dinilai berpotensi menimbulkan tindak pidana korupsi, serta mengatur imunitas hukum pejabat negara yang melaksanakan Perppu tersebut. Ke depan Perppu tersebut akan disahkan menjadi UU oleh DPR, dan tentu tidak etis bila ada

regulasi, terlebih untuk penanganan bencana, mengatur tentang imunitas penyelenggara negara.

Munculnya gugatan sebagian elemen masyarakat terhadap Perppu tersebut mengkonfirmasi belum ada pemahaman bersama antara negara dengan warga negara terhadap regulasi penanganan Covid 19. Di sisi lain, negara seolah tutup mata tentang adanya indikasi penyalahgunaan wewenang terkait penggunaan dana negara untuk penanganan Covid 19. Pemerintah tidak belajar dari kesalahan masa lalu, bahwa dana-dana penanganan bencana rawan disalahgunakan. Mantan Bupati Nias tahun 2011, terbukti korupsi dana bencana tsunami Nias tahun 2006-2008 sebesar Rp. 3,7 miliar dari dana Rp. 9,4 miliar. Mantan anggota DPRD Mataram dari fraksi Golkar, Muhiir, kena OTT KPK terkait pungli dan pemerasan dana proyek senilai Rp. 4,2 miliar tahun 2018 yakni untuk perbaikan gedung SD dan SMP terdampak gempa bumi di Kota Mataram. Tahun 2018 terjadi OTT oleh KPK terhadap pejabat PUPR Pusat karena dugaan suap proyek pembangunan sistem penyediaan air minum (SPAM) yang berada di daerah bencana terkena tsunami di Donggala, Palu, Sulawesi Tenggara (detiknews.com, 9/12/2019).

Pengalaman tersebut harus dilihat, bahwa bila ada regulasi imunitas terhadap penggunaan dana bencana Covid 19, maka akan menghambat penegakan hukum. Regulasi yang baik adalah mengedepankan keadilan dan kesetaraan di depan hukum. Ide negara hukum sebagaimana pandangan Jhon Locke ialah pemerintahan diciptakan berdasarkan hukum dan prasyarat berlakunya sebuah hukum yang dibuat legislatif ialah antara lain (1) hukum berlaku bagi semua orang (tidak pandang bulu); dan (2) hukum bertujuan untuk kebaikan bersama warga negara (Sabine, 1963: 194-208).

Seperti dijelaskan pada bagian terdahulu di depan, dengan menggunakan regulasi UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, negara dapat mengatur bahwa tata kelola dana Covid 19 dapat digunakan di pusat dan di daerah dengan berpedoman pada kewenangan yang diserahkan kepada daerah yakni secara transparan, adil, efektif, efisien, dapat dipertanggungjawabkan dan tepat sasaran. Regulasi juga harus menjamin semua daerah dapat mengimplementasi dengan baik dan cepat, tanpa hambatan prosedural. Dari kasus gugatan terhadap Perppu oleh sebagai tokoh masyarakat sipil, terlihat kewibawaan negara masih lemah. Hak memerintah penyelenggara negara dibuat regulasi berupa Perppu untuk membentengi

indikasi penyalahgunaan wewenang, sehingga menimbulkan tanda tanya di kalangan masyarakat. Bahwa regulasi Perppu tersebut dapat mengarah ke penyalahgunaan wewenang yang dapat melanggar konstitusi.

Kewibawaan negara juga diuji oleh aktor lain di luar negara dalam mentaati regulasi protokol kesehatan covid 19. Kerjasama di kalangan masyarakat sipil dan bisnis (kalangan swasta) dengan negara juga terlihat masih lemah. Bila melihat fakta-fakta seperti dijelaskan terdahulu, nampak kewibawaan negara, dengan berbagai himbauan tentang protokol kesehatan seperti yang dianjurkan WHO, belum cukup kuat bagi warga negara untuk mentaatinya. Tidak sekadar himbauan, barangkali perlu dibuatkan regulasi protokol kesehatan covid 19. Regulasi ini mengatur pengelolaan mobilitas orang dengan orang serta barang dengan orang. Orang dengan orang tentu seperti pemberlakuan *physical distancing* dan *social distancing* yang perlu dibuatkan regulasi yang tidak hanya mengatur, tetapi juga ada sanksi bagi pelanggar. Sedangkan barang dengan orang ialah pemberlakuan mobilitas barang dengan orang yang harus diberlakukan aturan terkait orang yang bekerja sebagai pengangkut barang. Ini dapat dibuat protokol kesehatan, karena orang dengan profesi ini rentan tertular dari barang-barang yang ia pegang dan angkut setelah bersentuhan dengan orang lain yang positif terpapar.

Wewenang negara adalah membuat aturan untuk ditaati dan dipatuhi, dan bagi pelanggar dapat diberlakukan sanksi yang bersifat efek jera. Misalnya tidak menggunakan masker di area publik diberi sanksi denda Rp. 10 ribu. Akan tetapi wewenang ini harus ditegakkan dengan konsistensi di kalangan pejabat negara juga. Kalau pandemi covid 19 dinilai belum dapat turun secara signifikan, maka kebijakan apapun terkait pencegahannya tidak boleh diberi kelonggaran, seperti wacana pelonggaran PSBB atau pernyataan perbedaan pulang kampung dengan mudik. Sehingga alih-alih kewenangan negara dipatuhi dan ditaati, yang terjadi justru frustrasi di kalangan masyarakat karena kebijakan yang dibuat tidak selaras antara fakta dengan konsep yang dibuat.

Dalam konteks kebijakan ekonomi politik dengan pendekatan negara, Perppu yang dibuat untuk mengatur tata kelola dana penanganan pandemi covid 19 yang ternyata diantaranya mengatur imunitas penyelenggara negara, dapat dilihat sebagai cara pemerintah untuk dengan cepat menangani pandemi, tanpa ada kekhawatiran dijegal secara hukum. Tentu ini juga berlaku bagi

pemerintah daerah. Hanya masalahnya, apakah semua pemerintah daerah yang berbeda-beda luas wilayah dan jumlah kasus positif dan meninggal dunia, serta berbeda kemampuan dalam menangani kewenangan pemerintahan, dapat sama-sama secara cepat dan tetap melaksanakannya. Pengalaman selama ini, pemerintah daerah berbeda kemampuan baik finansial maupun sumber dayanya sehingga ada daerah yang cepat maju dan ada daerah yang lamban maju dalam kemajuan pembangunan. Barangkali hal ini juga menjadi tantangan bagi pemerintah daerah dan sekaligus ujian kewibawaan negara yang mengeluarkan Perppu tersebut.

Pandemi covid 19 adalah wabah global, yang tentu penanganannya pun tidak dapat parsial tetapi bersifat universal dan global. Negara harus menjamin bahwa regulasi berupa Perppu yang kelak menjadi Undang-undang dibuat oleh DPR, dapat memberi kewenangan daerah mengakses langsung kepentingan-kepentingan global, termasuk terkait dana atau anggaran. Misalnya penemuan vaksin antivitus, yang selama ini seolah diabaikan oleh daerah. Dari data yang ditemukan, hampir semua daerah belum ada tindakan untuk menangani hulu masalah pandemi covid 19, yakni tindakan untuk mencegah di masa depan. Hulu masalah yang harus ditemukan tersebut ialah vaksin antivirus. Yang terjadi adalah tindakan menunggu negara Barat menemukan vaksinya. Padahal potensi alam di daerah yang kaya tumbuh-tumbuhan serta tanaman obat-obatan dapat dilakukan riset-riset oleh daerah dengan bantuan negara dan luar negeri. Universitas di daerah dan laboratorium milik pemerintah daerah dapat mengakses sejumlah sumber daya dari luar negeri untuk percepatan penemuan vaksin dimaksud. Ini tentu bukan tidak mungkin. Sebab itu, sekali lagi, daerah mesti diberi kewenangan dan sumber keuangan yang cukup untuk itu.

Dengan demikian, pandangan ekonomi politik dengan pendekatan peran negara dalam penanganan pandemi covid 19 dalam konteks kerjasama dapat dilihat dalam dua fungsi, yaitu *Pertama*, sinkronisasi regulasi antara pusat dengan daerah agar daerah dapat dengan cepat menangani wabah pandemi dalam berbagai sektor seperti kesehatan, pendidikan, ekonomi, dan dampak sosial, luaran sinkronisasi adalah kerjasama yang baik antara pusat dan daerah; dan *Kedua*, kewenangan keuangan yang mesti dapat diakses dengan cepat oleh daerah, dan tentu keuangan ini tepat sasaran serta dapat dipertanggungjawabkan. Kewenangan terhadap keuangan ini memang menjadi

otoritas negara dalam mengaturnya, sedangkan rakyat dan umumnya masyarakat sipil serta masyarakat ekonomi mentaatinya. Hanya saja, otoritas negara harus diimbangi dengan fungsi kontrol dari aktor non negara sebagai wujud negara tidak bersifat absolut.

Caporaso menekankan bahwa pendekatan ekonomi politik berbasis negara dengan perspektif “otonomi negara” berwujud pada kebijakan-kebijakan negara. Otoritas negara tidak terpisah dari kepentingan individu dan privat, sebaliknya, justru otoritas negara mencerminkan kepentingan individu dan privat yang hanya dapat didefinisikan oleh negara. Pandemi covid 19 memerlukan peran negara secara kuat, karena negara memiliki sumber daya mengatasinya seperti dana, polisi, tentara, dokter, otoritas menciptakan vaksin antivirus, dll. Negara dipandang mampu bertindak secara independen dan menang melawan pengaruh-pengaruh eksternal. Hanya yang perlu ditekankan ialah kebijakan negara seperti pelaksanaan standar protokol kesehatan covid 19 bagaimanapun caranya harus dapat ditaati oleh seluruh lapisan masyarakat, di mana ini dapat menegakkan kewibawaan negara. Misalnya merangkul tokoh agama, tokoh adat dan tokoh masyarakat lainnya untuk terlibat sosialisasi, ada simulasi yang mudah diterima kebenarannya oleh masyarakat, anjuran gotong royong berbagi rejeki bagi yang mampu memberi kepada tetangga dan keluarga di sekitarnya, hingga pemberian subsidi oleh negara dalam berbagai bentuk seperti bantuan langsung tunai, subsidi listrik, subsidi air bersih (PDAM), optimalisasi tindakan CSR dari berbagai perusahaan investasi kepada warga masyarakat di sekitar perusahaan.

Penutup

Otoritas negara adalah menegakkan kewibawaan negara, di mana aktor di luarnya wajib mentaati dan patuh terhadap otoritas tersebut. Pandemi covid 19 memerlukan penegakan otoritas negara secara kuat, agar misalnya rakyat taat dan patuh terhadap pelaksanaan standar protokol kesehatan covid 19. Pandemi covid 19 adalah wabah global yang memerlukan kerjasama semua lapisan masyarakat bersama negara mengatasinya. Ada saatnya negara tegas menegakkan kewibawaan negara, dan ada saatnya harus bersikap persuasif.

Agenda ke depan yang dapat dilakukan negara ialah *Pertama*, menjamin bahwa negara dari pusat sampai ke daerah dan desa-desa efektif menangani pandemi, dan secara bersamaan masyarakat baik masyarakat sipil dan

masyarakat ekonomi juga efektif bekerjasama menghadapi pandemi. Pandemi covid 19 harus dilihat dan dibijaki dari semua sektor, tidak fokus pada sektor kesehatan saja. Daerah yang kuat memiliki potensi pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan untuk penyediaan bahan-bahan pokok harus disiapkan secara kelembagaan, pendanaan dan sumber daya manusia untuk memaksimalkan fungsinya. Daerah ini dapat bekerjasama dan menyuplai kebutuhan pokok untuk daerah lain yang kekurangan bahan pokok. Demikian juga daerah yang kuat dalam konteks penanganan kesehatan seperti memiliki laboratorium, tenaga kesehatan dan alat kelengkapan kesehatan harus dapat bekerjasama dengan daerah lain yang memiliki keterbatasan. Sedangkan masyarakat dapat berkontribusi dengan berbagi kelebihan rejekinya kepada warga yang lain dan tetap bekerja dari rumah seperti memanfaatkan sarana online atau jasa kurir bagi yang berdagang.

Kedua, kewibawaan negara tercermin dari taatnya warga negara menjalani regulasi yang sudah ditetapkan. Walaupun warga negara berhak melakukan kontrol agar tidak memunculkan kepemimpinan negara absolut, bila dipandang untuk kebaikan bersama maka suatu kebijakan wajib ditaati dan dipatuhi. Yang perlu dikontrol kemudian ialah implementasinya, misalnya terkait dana, apakah tepat sasaran atau tidak, digunakan untuk kepentingan-kepentingan produktif atau bagaimana. Jadi yang dikontrol adalah outcome dari dana tersebut, yaitu unsur kemanfaatannya bagi masyarakat penerima. Dalam konteks ini, negara harus mengarahkan bahwa kontrol regulasi dari implementasi Perppu 1/2020 ialah tahap outcomenya di masyarakat, asas kemanfaatannya dan ketepatan sasaran, lalu ada mekanisme pengaduan dan komplain misalnya langsung ke KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), kepolisian atau kejaksaan. Dengan cara ini kebijakan ekonomi politik kerjasama negara terpenuhi.

Daftar Pustaka

- Budiardjo, Miriam (Ed.). 1984. *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Caporaso, James A. dan David P. Levine. 2008. *Teori-Teori Ekonomi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Fukuyama, Francis. 2005. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Haryanto, dkk. 2007. "Hubungan Pemerintah dan Masyarakat", dalam *Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Kepemerintahan: Kemitraan, Partisipasi, dan Pelayanan Publik*. Pratikno (Ed.). Yogyakarta: Program S2 PLOD UGM.
- International Monetary Fund. 2020. *Global Financial Stability Report*.
- Mas'udi, Wawan dan Poppy S. Winanti. 2020. "Covid 19: Dari Krisis Kesehatan ke Krisis Tata Kelola", dalam *Tata Kelola Penanganan Covid 19 di Indonesia: Kajian Awal*. Wawan Mas'udi dan Poppy S. Winanti (Ed.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Pamuji, Nanang, dkk. 2007. "Sinergi dan Interelasi Dalam Pemerintahan", dalam *Mengelola Dinamika Politik dan Jejaring Kepemerintahan: Kemitraan, Partisipasi, dan Pelayanan Publik*. Pratikno (Ed.). Yogyakarta: Program S2 PLOD UGM.
- Sabine, George H. 1963. *Teori-Teori Politik: Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*. Jakarta: Binacipta.
- Suseno, Franz Magnis. 1987. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT. Gramedia.

Sumber Lain-Lain

Peraturan Perundang-Undangan:

UU No. 25 Tahun 2004

UU No. 17 Tahun 2007

UU No. 23 Tahun 2014

Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2020

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2018

ISSN 2302-8076

NYULI Vol. 1 No. 1, April 2020; 38 - 57

<http://jurnal.unkrip.ac.id/index.php/Nyuli>

*Kisno Hadi -
Ekonomi Politik Kerjasama Menghadapi Bencana Covid 19*

Media Massa:

Detiknews.com, 9/12/2019

Kompas.com, 3/3/2020

CNN Indonesia, 4/3/2020

Tagar.id, 20/4/2020

Pikiran Rakyat, 30/4/2020

Kompas.com, 9 Mei 2020

Radar Sampit, 2/5/2020

Kompas, 2/5/2020