

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak 31 Desember 2019, WHO telah melaporkan adanya penyakit baru bernama virus Corona di Wuhan. Dalam waktu singkat, virus Corona telah menyebar luas di China bahkan menyebar luas ke negara Eropa (Tuwu, 2020). Covid- 19 merupakan virus yang manjangkit seluruh bagian di bumi, hampir seluruh negara di dunia yang tidak bisa mengelak dari Pandemi tersebut. Akibatnya adalah Krisis multidimensi menjadi ancaman nyata bagi penduduk seluruh dunia. Mulai dari krisis kesehatan, ekonomi, pangan, pendidikan, sosial yang menjadi fokus mata para pemimpin dunia untuk segera melakukan perbaikan demi perbaikan. Menurut (Chairul Iksan Burhanuddin, 2018) Dalam beberapa bulan terakhir di kuartal pertama tahun 2020 terjadi beberapa fluktuasi ekonomi secara global, baik itu dari sektor keuangan hingga nilai tukar emas yang terus melonjak tinggi. Keadaan itu pun diperburuk setelah hampir 2 tahun Virus Covid- 19 merebak dunia ternyata tidak berhenti disitu juga, banyak kemunculan jenis virus baru yang bermutasi dari Covid-19 tersebut. Hal itu mengharuskan para pemangku kekuasaan di negara-negara untuk mengambil tindakan kebijakan yang setidaknya dapat memperbaiki bahkan memberhentikan laju penyebaran virus ini.

Dalam konteks negara kita (Indonesia) kebijakan demi kebijakan yang dapat menghalau krisis multidimensi juga dilakukan baik pada tingkat pusat maupun daerah. Langkah kebijakan

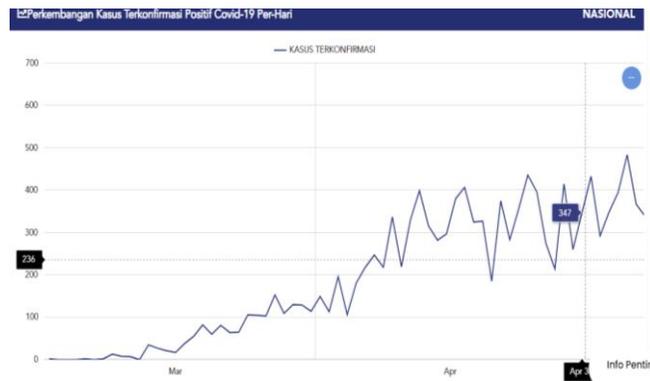
yang diambilpun bermacam, ada yang bersifat *Bottom up* ada juga yang bersifat *Top down*. Pada awal terjadinya penyebaran virus Covid- 19 di Indonesia misalnya pemerintah pusat langsung mengambil tindakan kebijakan yang bersifat *top down* yaitu salah satunya adalah kebijakan *lockdown*. Kebijakan *Lockdown* tersebut sempat dilonggarkan akibat adanya penurunan grafik angka penyebaran Covid- 19 akan tetapi kembali di perketat kembali setelah grafik penyebaran naik kembali dengan memberlakukan kebijakan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) dan itupun sempat dilonggarkan kembali lalu diperketat lagi dengan memberlakukan kebijakan PPKM dengan membagi skala angka dengan kerentanan penularan perdaerah- daerah di Indonesia. Tarik ulur kebijakan akibat perhitungan yang abstrak pun menjadi alasan mengapa sampai saat ini Indonesia belum berani membuka diri seperti yang dilakukan di negara- negara lain.

DKI Jakarta	1811 (1370 selesai pemantauan)	849 (281 sehat)	424 (31 meninggal)
Banten	964 (125 selesai pemantauan)	158 (16 sembuh)	65 (4 meninggal)
Jawa Barat	2771 (1624 proses pemantauan, 1147 selesai pemantauan)	466 (377 proses pengawasan, 89 selesai pengawasan)	60 (5 sembuh, 10 meninggal)
Jawa	2858	244	15 (4)
DI Yogyakarta	belum ada info	98 (30 positif, 2 meninggal)	6 (1 sembuh, 1 meninggal)
Jawa Timur	2003	142	51
Bali	belum ada info	111	6 (2 WNA meninggal, 1 WNI)
Nusa Tenggara Barat	373	27	1
Sumatera	1391	53	2 (1)
Lombok	172	11	1
Kepulauan	808	59 (1)	5 (2)
Riau	2438 (4)	60 (17 sehat)	1
		13 (6)	

Sumatera Selatan	247 (110 selesai)	2 meninggal)	1
Lampung	70	8	1
Kalimantan Barat	1938	38 (12 sehat, 1 meninggal)	3
Kalimantan	1271	24	11

Tabel dan Grafik 1. 1 Provinsi dengan Pasien Positif Corona Covid-19 Per 24 Maret 2020

Sumber: Website DPR RI ((Sanur, 2020)



Tabel dan Grafik 1. 2 penyebaran Covid Nasional dari bulan Maret- April 2020

Sumber: KEMENKOMINFO

Pemerintah pusat dan daerah seakan mengubah haluan penggunaan anggaran agar berfokus kepada penanganan pandemi. Menurut (Junaidi, Sukarna, Arifin, & Soegianto, 2020) *Refocusing* Menjadi salah satu alternatif untuk meminimalisasi terjadinya resesi ekonomi dalam menjamin stabilitas ekonomi nasional. Pertimbangan refocusing tentunya terjadinya hentakan ekonomi global akibat suatu kejadian atau rapuhnya sistem ekonomi akibat dampak dari kebijakan yang tidak tepat atau strategis . *Refocussing* anggaran daerah dan pusat menjadi hal prioritas saat ini demi kelancaran pencegahan Virus Covid-19. Banyak sekali kebijakan yang diambil dalam rangka pencegahan Virus covid- 19 ini yang menyerap anggaran begitu besar. Tidak heran jika banyak timbul pertanyaan bahwa apa kebijakan tersebut efektif dan bagaimana pemanfaatan anggaran

sebaik mungkin agar bisa mensukseskan hal tersebut. Sudah banyak contoh kasus selama Covid-19 merebak yang menjadikan para pemangku kekuasaan kita menjadi korban nafsu dengan besarnya peluang untuk memakan uang publik secara illegal. Maka dari itu perlu pengawasan baik dari segi akuntabilitas dan efektifitas kebijakan publik masa Covid-19 yang harus dilakukan oleh berbagai pihak.

PELAKSANAAN APBN 2020 FOKUS PADA PENANGANAN KESEHATAN DAN DAMPAK COVID-19 TERHADAP MASYARAKAT DAN DUNIA USAHA
 APBN bekerja keras untuk rakyat agar dapat bangkit kembali dan menuju pada pemulihan ekonomi

Uraian (dalam rupiah)	2019		2020			
	Realisasi	APBN	Perkiraan T2-2020	Realisasi Semester	% thd Perkiraan T2-2020	Growth (%)
A. PENDAPATAN NEGARA	1.960,6	2.232,2	1.699,9	1.631,6	96,1	(14,7)
I. Penerimaan Pajak	1.332,7	1.642,6	1.198,8	1.070,0	89,3	(19,7)
II. Kepabeanan & Cukai	213,5	223,1	205,7	212,8	103,5	(8,3)
III. PNBP	409,0	367,0	294,1	338,5	115,1	(17,2)
IV. Hibah	5,5	0,5	1,3	12,3	949,8	123,7
B. BELANJA NEGARA	2.509,9	2.540,4	2.739,2	2.589,9	94,6	12,2
I. BPP	1.496,3	1.683,5	1.975,2	1.827,4	92,5	22,1
1. Belanja K/L	873,4	909,6	836,4	1.055,0	126,1	20,8
2. Belanja Non K/L	622,9	773,9	1.138,9	772,3	67,8	24,0
a. a. Pembayaran Bunga Utang	275,5	295,2	338,8	314,1	92,7	14,0
b. Subsidi	201,8	187,6	192,0	196,2	102,2	(2,8)
II. TKDD	813,0	856,9	763,9	762,5	99,8	(6,2)
1. Transfer ke Daerah	743,2	734,9	692,7	691,4	99,8	(7,0)
2. Dana Desa	69,8	72,0	71,2	71,1	99,9	1,8
C. KESEMBANGAN PRIMER	(73,1)	(12,0)	(700,4)	(642,2)	91,7	778,1
D. SURPLUS/(DEFISIT)	(348,7)	(307,2)	(1.039,2)	(958,3)	92,0	174,8
% thd PDB	(2,30)	(1,70)	(6,34)	(6,09)		
E. PEMBIAYAAN ANGGARAN	402,1	307,2	1.039,2	1.190,9	114,6	196,2
SUPA/SHKPA	53,4	-	-	134,7		

1. Realisasi Pendapatan Negara tahun 2020 sebesar Rp1.633,6 T lebih rendah Rp327 T dari tahun 2019 atau lebih rendah Rp599,6 T dari target APBN 2020.
 2. Realisasi Penerimaan perpajakan lebih rendah sebagai dampak perlambatan ekonomi dan pemanfaatan stimulus perpajakan oleh dunia usaha. **Kepabeanan & Cukai relatif lebih baik** didukung kebijakan tarif cukai dan pengendalian rokok ilegal. **Realisasi PNBP melebihi target** ditopang oleh harga komoditas yang membaik di akhir tahun 2020.
 3. Belanja Negara naik 12,2% dari realisasi 2019 yang didukung oleh **kebijakan refocusing/realokasi belanja K/L dan TKDD** yang diarahkan untuk mendukung penanganan Covid-19 dan dampaknya terhadap masyarakat dan dunia usaha sebesar Rp579,8 T (Program PEN).
 4. Realisasi program PEN **sangat nyata** membantu penanganan Covid-19 dan dampaknya terhadap masyarakat dan dunia usaha.
 5. **Defisit dapat dikendalikan** lebih rendah Rp82,9 T dari Rp1.039,2 T menjadi Rp956,3 T
 6. Terdapat Slipa Rp234,7 T yang didalamnya termasuk Rp66,75 T untuk dukungan dunia usaha melalui perbankan, serta Rp50,9 T akan di-carryover untuk penanganan kesehatan dan PEN lainnya di tahun 2021.

Gambar 1. 1 Pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2020

Sumber: Kementerian Keuangan RI (2020)

Misalnya saja baru ini pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan pemberlakuan kebijakan PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat) Jawa- Bali. Dimana kebijakan PPKM ini merupakan sebuah langkah Preventif dari pemerintah pusat untuk menekan tingginya kasus infeksi covid-19 (Salbiah, 2021). Melalui arahan Presiden untuk menerapkan PPKM, Mendagri langsung mengeluarkan instruksi Mendagri Nomer 15 tahun 2021 tentang pelaksanaan PPKM Jawa- Bali yang nantinya akan diteruskan dan dilaksanakan oleh Pemerintah daerah tingkat 1 dan 2 di Jawa Bali. Adapun isi dari Instuksi kemendagri itu adalah tentang level PPKM perdaerah dan

ketentuan pembatasan- pembatasan ruang publik lainnya secara umum . Dalam Instruksi inipun sudah diatur bahwa dana APBD menjadi sumber pendanaan kegiatan pelaksanaan PPKM dan Jaringan pengaman sosial masyarakat.

Salah satu daerah yang turut serta menjadi pelaksana PPKM Jawa- Bali ini adalah kabupaten Kulon Progo DIY. Kabupaten Kulon Progo adalah salah satu daerah yang di labelkan oleh Pemerintah pusat sebagai pelaksana kegiatan PPKM level 3. Setelah adanya Instruksi Mendagri nomer 15 tahun 2021 dan direvisi hingga terbitlah Inmendagri terbaru yaitu Nomer 11 tahun 2022. Bupati kulon progo langsung mengeluarkan instruksi Bupati Nomer 26 tahun 2021 sebagai ketentuan- ketentuan Khusus bagi pemberlakuan PPKM di Kulon Progo (Bupati Kulon Progo, 2021). Seperti yang diketahui bahwa kulon progo pada awal merebak nya covid- 19 menjadi daerah yang termasuk jumlah penyebaran yang tinggi, salah satu desa yang cukup terkenal dengan penyebaran Covid- 19 adalah Tlogolelo misalnya. Akan tetapi ternyata pada akhir- akhir ini pertanggal 29 september 2021 menurut data resmi Kesehatan provinsi DIY, Kabupaten kulon progo menjadi daerah di DIY yang paling sedikit angka infeksi dan kematian (Kematian berjumlah 208 orang dan infeksi 1331 jiwa) per tanggal 3 November 2021 (DIY, 2021) . Hal menarik dari penanganan covid 19 di Kulon Progo karena daerah ini merupakan daerah pintu keluar masuk jalur udara bagi kawasan DIY dan sekitarnya dan menjadi daerah dengan destinasi wisata yang di tuju oleh khalayak wisatawan lokal dan internasional Seperti hal nya daerah lain yang menerapkan PPKM, Kulon progo juga melibatkan unsur pemerintahan desa, kelurahan, dan pedukuhan, dan instansi di seluruh daerah kulon progo untuk terlibat dalam penerapan PPKM (Zabua, 2021). Hal yang menarik dari kabupaten kulon progo dalam kasus Covid- 19 ini adalah daerah ini bisa bertahan untuk melandaikan jumlah penyebaran virus covid- 19. Walaupun jika dilihat tantangan

sederhana yang bisa di tangkap dari pelaksanaan Pembatasan masyarakat Kulon Progo adalah masyarakat yang sebagian besar petani dan juga ada beberapa daerah yang sulit untuk dijagau.



Tabel dan Grafik 1. 3 Pesebaran COVID 19 di DIY dan Kulon Progo

Sumber:website Pemerintah Daerah DIY dinas Kesehatan (<https://corona.jogjaprovo.go.id/data-statistik>, 2021)

Sebuah tujuan dari kebijakan tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan oleh implementer. Selain itu perlu diketahui bahwa dengan menyebut kebijakan telah diimplementasikan saja tidak cukup, melainkan perlu upaya dari implementer untuk mengkonsepkan bagaimana tujuan dari kebijakan tercapai. Seperti yang di ketahui adalah Implementasi kebijakan adalah persoalan yang sangat penting. Sebabnya adalah banyak sekali antara teori (kebijakan tertulis) dan praktik dilapangan dalam implementasi kebijakan mengalami kecacatan pelaksanaan (sulistyatuti, 2015). Pola kebijakan *top down* ini sering mengalami ketidaksesuaian antara pusat dan daerah, menurut (Purwanto, 2015) faktor diantaranya adalah buruknya koordinasi antar sektor, kesalahan dalam memilih instrumen kebijakan, kesalahan dalam memilih kelompok sasaran dan lain sebagainya. hal tersebut juga diperkuat oleh Presman dan Wildavsky yang melakukan studi implementasi kebijakan antara *state government* dan *federal*

government yang mana juga mengalami banyak kegagalan. (Grindle, 1980) mengatakan bahwa banyaknya studi mengenai Implementasi kebijakan dalam negara berkembang yang menemukan banyak kegagalan praktik kebijakan patut di terima sebab implementasi pada negara maju saja sulit untuk tercapai sesuai perhitungan awal. Di lain hal misalnya adanya temuan yang mengatakan bahwa adanya ketimpangan antara prosedural kebijakan (juklak dan juknis) dengan diskresi dalam penyelesaian masalah di akar rumput, hal itu membuat bimbang para *street level bureaucrats* atau birokrat garda depan dalam melaksanakan kebijakan adalah menjadi faktor gagalnya kebijakan itu sendiri.

Dari latar belakang yang sudah dijelaskan diatas, maka disini peneliti akan mencoba mengangkat judul penelitian” Analisis Implementasi Kebijakan PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat) Di Kabupaten Kulon Progo D.I Yogyakarta” Penelitian ini berusaha ntuk menganalisa sejauh mana praktik implementasi kebijakan PPKM dilakukan oleh seluruh aspek yang terlibat didalamnya dengan menganalisa kinerja pembatasan yang dilakukan implementor dan pengaruhnya terhadap angka covid-19 di Kulon Progo. Fokus Jangka Waktu PPKM yang diteliti pada karya ilmiah ini adalah penerapan PPKM mulai tanggal 20 Juli hingga 6 september 2021. Alasannya adalah pada saat itu PPKM di Kabupaten Kulon Progo termasuk pada kategori Level 4 karena pada saat bulan Juli situasi Covid di Kulon Progo mengalami kenaikan drastis.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan PPKM (Pemberlakuan pembatasan kegiatan Masyarakat) di kabupaten Kulon Progo berjalan ?

2. Apa yang menjadi Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam konteks implementasi kebijakan PPKM di Kabupaten Kulon Progo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang ada diatas, maka penelitian ini bertujuan diantaranya:

1. Untuk mengetahui proses Implementasi yang mencakup pola kerja interaksi antar organisasi atau aktor implementer, kompleksitas dan problematika dalam proses implementasi Kebijakan PPKM di Kulon Progo dalam Inbup No.26 tahun 2021.
2. Untuk mengetahui faktor- faktor yang mempengaruhi kegagalan atau keberhasilan dari implementasi kebijakan PPKM di Kulon progo
3. Untuk memberikan hasil studi kepada pembaca sebagai tanda bahwa studi implementasi kebijakan masih relatif dan memiliki urgensi untuk dilakukan pada masa sekarang

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara praktis dan teoritis. Manfaat dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis baik untuk peneliti dan pembaca Penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi ilmiah pada kajian implementasi kebijakan yang pastinya dapat menganalisa perkembangan cara implementer kebijakan dalam menjalani fungsi dan tugas. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan kekayaan sumber penelitia selanjutnya mengenai implementasi kebijakan, khususnya di masa covid-19 .

2. Manfaat Praktis

- Untuk Peneliti

Penelitian ini di harapkan dapat memberikan pengalaman yang berharga bagi peneliti khususnya dalam bidang penelitian ilmiah karena penelitian ini dapat mengembangkan fokus ilmu yang telah di dapatkan selama di duduk di bangku kuliah, melalui penelitian dapat memberikan ilmu kepada banyak orang dan meninggalkan jejak kehidupan di masa yang akan datang.

- Untuk Akademisi

Kepada akademisi khususnya untuk perguruan tinggi, penelitian ini dapat di jadikan suatu referensi mengenai pembelajaran tentang implementasi kebijakan publik khususnya pada konteks kebencanaan. Selain itu penelitian ini diharapkan agar akademisi khususnya perguruan tinggi Muhammadiyah tidak ketinggalan dalam riset terbaru dan insidental sehingga tetap sebagai perkumpulan yang moderat dan dapat mengikuti perkembangan zaman.

- Untuk Pemerintah

Penelitian ini secara praktis diharapkan dapat dijadikan bacaan oleh implementer kebijakan (pemerintah) daerah selain Kulon Progo sebagai contoh daerah yang mengimplementasikan kebijakan PPKM dengan baik sehingga bisa dijadikan bahan renungan untuk daerahnya.

1.5 Kajian Pustaka

Bagian tinjauan pustaka ini akan di paparkan beberapa kajian dari penulisan penelitian terdahulu dari berbagai sumber referensi yang mengenai tentang implementasi kebijakan khususnya yaitu analisa terhadap segala bentuk implementasi kebijakan pada saat merebaknya bencana covid-19 baik di Indonesia maupun luar negeri. Adapun referensi penelitian terdahulu yang di tampilkan oleh peneliti disini sesuai dengan metodologi penelitian yang dipakai pada penelitian ini yaitu memakai metodologi kualitatif. Adapun tinjauan pustaka sebagai berikut:

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh (Kristifolus, 2017) yang berjudul Analisis Implementasi Sister Village Sebagai Upaya Penanggulangan Bencana Erupsi Gunung Merapi Dalam Status Aktif Normal (Pra Bencana) Di Kabupaten Magelang menemukan hasil penelitian yaitu Pelaksanaan kebijakan sister village mampu menjadi solusi dari kekacauan yang timbul akibat penanganan erupsi Merapi tahun 2010. Melalui sister village menjadi lebih terorganisir, karena warga sudah tahu harus mengungsi kemana dan bagi pemerintah desa lebih mudah untuk menjangkau karena tujuan pengungsian sudah jelas. Materi mengenai sister village juga mudah dipahami karena pada dasarnya mereka sudah mengenal konsep desa paseduluran. Dimana kedua desa mengadakan kerja sama atas dasar tali persaudaraan.

Selanjutnya kajian yang dilakukan oleh (Arifin, 2020) yang berjudul Efektivitas Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Kabut Asap di Kota Pontianak hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa faktor yang menghambat penanggulangan kabut asap di Pontianak adalah karena keterisoliran daerah kebakaran dan kurangnya perhatian masyarakat terhadap kondisi lingkungan. Selain itu menjadi penyebab utama dari permasalahan kabut asap dan penyelesaiannya yaitu karena pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah seolah tidak di iringi dengan pelimpahan tanggung jawab pelayanan sehingga seringkali Pemerintah daerah menjadi tidak serius dalam kasus kebakaran hutan ini.

Penelitian yang dilakukan oleh (Sagala, Wike, & Danar, 2021) yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana dalam Perspektif Sistem-Ekologi Sosial hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi PRB di Kota Jayapura dapat dikatakan sebagai program jangka panjang yang tidak dapat diselesaikan satu institusi tunggal. Hal ini tercermin dalam Perda Nomor 9 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana yang didalamnya memuat kajian pengurangan risiko bencana. Menurut peraturan tersebut, pelaksanaan program pengurangan risiko bencana merupakan tanggungjawab semua pihak yang dilaksanakan melalui koordinasi dengan pemerintah daerah, LSM, pihak swasta, maupun masyarakat. Dapat diketahui bahwa kebijakan PRB di Kota Jayapura saat ini sedang berjalan seiring dengan rencana pembangunan daerah Kota Jayapura. Dalam praktiknya, kebijakan tersebut terlaksana dengan baik pada instansi-instansi penting di jajaran pemerintahan, namun menemui beberapa kendala pada implementasi ditingkat bawah (masyarakat). Salah satu kendala yang ditemukan dilapangan adalah kontradiksi antara kebijakan PRB dan kepentingan adat diwilayah tertentu yang menghambat pelaksanaan PRB di wilayah tersebut.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (WD Tuti, 2020) yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Work From Home pada Kesejahteraan Pengemudi Transportasi Online di Indonesia menemukan hasil bahwa pelaksanaan WFH (Work From Home) hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan WFH menurunkan tingkat kesejahteraan pengemudi transportasi online, dapat dilihat dari tingkatkebutuhan mereka yang masih belum terpenuhi. Bahkan kebutuhan fisiologis yang harus menjadi kebutuhan dasar bagi setiap orang, kebutuhan itu tidak dapat dipenuhi karena pendapatan mereka menurun drastis sejak berlakunya kebijakan WFH ini .

Penelitian yang dilakukan oleh (Sanjaya & Budiana, 2020) yang berjudul Implementasi kebijakan sistem peringatan dini tsunami di Provinsi Bali menemukan hasil bahwa menunjukan

Pusdalops PB mempunyai tugas dalam menganalisa informasi dan diseminasi informasi. Mempunyai wewenang mengaktivasi sirine InaTEWS, memberikan arahan evakuasi, mengarahkan seluruh potensi lembaga dan masyarakat, serta mengatur dan mengawasi implementasi kebijakan. Prosedur pengambilan keputusan arahan evakuasi yang disebarkan kepada masyarakat adalah berdasarkan informasi dari Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG). Keputusan yang diambil tersebut, kemudian harus diteruskan kepada Gubernur dan atau Musyawarah Pimpinan Daerah Bali.

Selanjutnya Penelitian Yang Dilakukan (Herdiana, 2020) Yang Berjudul Implementasi Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Sebagai Upaya Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) menemukan hasil bahwa analisis menggunakan tiga indikator yaitu substansi kebijakan, para pelaksana dan kelompok sasaran menunjukkan bahwa PSBB memiliki substansi kebijakan yang jelas dan telah dilaksanakan oleh para pelaksana dengan baik, tetapi masalahnya yaitu masyarakat sebagai kelompok sasaran tidak sepenuhnya mematuhi kebijakan PSBB yang disebabkan oleh tiga hal, yaitu kurangnya kesadaran masyarakat tentang kebijakan PSBB, keengganan masyarakat untuk mematuhi kebijakan PSBB dan ketidakmampuan masyarakat untuk mematuhi kebijakan PSBB. Implementasi kebijakan PSBB kedepannya perlu lebih memperhatikan aspek masyarakat sebagai kelompok sasaran dengan cara antara lain yaitu memberikan edukasi yang berkelanjutan mengenai pemahaman akan manfaat kebijakan PSBB baik bagi warga masyarakat itu sendiri maupun bagi masyarakat secara luas, sehingga diharapkan akan memunculkan keinginan dan kemampuan dari setiap warga masyarakat untuk melaksanakan kebijakan PSBB dengan baik. Faktor lainnya yang perlu diperhatikan agar kebijakan PSBB dapat berjalan lebih baik kedepannya yaitu dengan memastikan badan penyedia jasa layanan publik seperti kantor pemerintah, moda transportasi umum (bus dan kereta api) dan pusat

perbelanjaan/swalayan tetap mendukung terlaksananya PSBB dengan cara menyelenggarakan aktivitas pelayanan publik berdasar kepada aturan PSBB.

Penelitian menggunakan hasil survei seminar yang dilakukan oleh (Farichah Bascha, Reindrawati, Witaningrum, & Sumardiko, 2020) yang berjudul Dampak Pandemi COVID-19 Terhadap Minat Masyarakat dalam Berwisata dan Sosialisasi Penerapan Protokol New Normal Saat Berwisata menghasilkan bahwa Hasil survei pada saat seminar berlangsung adalah partisipan sangat antusias akan informasi baru mengenai protokol kesehatan di tempat-tempat wisata, dan juga hal apa saja yang harus dibawa pada saat berwisata guna mencegah penyebaran COVID-19. Melihat dari respon atau feedback yang partisipan berikan mengenai seminar ini, mereka cukup sadar dan faham akan penerapan protokol Kesehatan di era New Normal. Ketidaktahuan akan adanya protokol kesehatan di tempat-tempat wisata terjawab dalam seminar ini. Juga keraguan akan kecukupan penerapan protokol juga sudah terjawab, karena data yang ditampilkan di seminar ini sangat akurat dengan mengacu pada penelitian-penelitian sebelumnya. Sebagian dari partisipan bahkan merasa cukup nyaman dan aman jika mereka berwisata pada era New Normal ini. Tetapi satu dari partisipan merasa belum nyaman dan aman walaupun tempat wisata sudah memenuhi syarat protokol kesehatan.

Penelitian yang dilakukan oleh (Elistia, 2020) yang berjudul Perkembangan dan Dampak Pariwisata di Indonesia Masa Pandemi Covid-19 menghasilkan bahwa pemerintah menetapkan 10 (sepuluh) destinasi prioritas pariwisata yang memiliki berbagai tantangan, lebih lagi dalam keadaan pandemic Covid-19 ini, program promosi dan pemasaran pariwisata yang telah direncanakan sebelumnya menjadi terkendala. Oleh karena itu perlu adaptasi program pariwisata agar tetap produktif di masa pandemic dan masa normal baru (new normal era), melalui kerjasama dan kolaborasi dengan semua aspek, baik pemerintah, dunia usaha, masyarakat, dan institusi

pendidikan. Akhirnya pada penelitian ini memberikan 4 model pariwisata era new normal diantaranya yaitu tingkah laku Tourism Behavior (Perilaku Wisatawan), Domestic Tourist Orientation (Orientasi Turis Domestik), Government Policies (Kebijakan Pemerintah), New Model of Tourism (Model Pariwisata Baru).

Penelitian yang dilakukan oleh (Mahadiansar, Wijaya, Wanto, & Timur, 2021) yang berjudul Analisis Dampak Penutupan Akses Pariwisata di Wilayah Perbatasan Kabupaten Bintan Pada Masa Pandemi COVID-19 menghasilkan bahwa Pengusaha menjadi aktor yang paling banyak dibahas berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh peneliti. Pengusaha merupakan aktor yang paling merasakan dampak paling besar dengan adanya penurunan jumlah wisatawan di Kabupaten Bintan. Harapan Pengusaha bagi pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Pengusaha merasakan dampak paling besar dari tidak adanya wisatawan. Kebijakan mengenai karantina dan negosiasi antar negara perlu digalakan agar dilonggarkannya mengenai kebijakan karantina dan pembukaan perbatasan. Harapan dari Pengusaha kepada Pemerintah untuk melonggarkan kebijakan pemerintah mengenai karantina dan agar dilakukannya negosiasi agar perbatasan wisatawan asing agar segera dibuka kembali. Dampak lainnya dari 15 Hotel yang buka hanya 7 Hotel dan 8 Hotel masih tutup, hal ini dari 8 Hotel yang tutup masih menunggu perbatasan dibuka. Apabila pariwisata jalan, peternak ikan kerapu akan laku dijual ke Hotel / Pengusaha. Tidak ada intervensi pada sektor pariwisata, karena sektor pariwisata terdampak banyak sekali sektor lain. Masa COVID bisa diatasi dengan baik, pemberian vaksin segera dilaksanakan agar ekonomi menjadi baik dengan membuka kembali perbatasan. Pengusaha di Bintan terkena dampak yang sangat buruk dengan menurunnya jumlah wisatawan. Beberapa usaha Hotel ditutup karena tidak mencukupinya biaya operasional perusahaan, dari 15 Hotel hanya 7 Hotel yang buka dalam keadaan pandemi COVID-19. Akhirnya pada penelitian ini menyimpulkan opsi strategis atas

permasalahn tersebut yakni dengan Penerapan Reciprocal Green Lane/Travel CorridorArrangement (RGL/TCA) sebetulnya adalah salah satu langkah yang sangat baik dalam pemulihan sektor pariwisata namun tentunya perlu penerapan ProKes yang baik. Kondisi COVID semenjak larangan orang asing masuk peraturan Permenkumham No. 11 Tahun 2020, terhitung dari Maret 2020 hampir satu tahun tidak ada tamu dengan ditutupnya perbatasan. Kebijakan politik harus mengiringi, Gubernur Ansar Ahmad yang terpilih mempunyai konsentrasi membangkitkan perekonomian lewat pariwisata. Membuka perbatasan / pintu pariwisata khusus dan didukung oleh kebijakan Bupati Bintan yang ingin memprioritaskan pariwisata Bintan hal ini di karenakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Bintan didominasi oleh pariwisata.

Penelitian yang dilakukan oleh (Ananta & Rizkon, 2020) yang berjudul Analisis dampak Covid-19 terhadap Sektor Pariwisata Sikembang Park Kecamatan Blado Kabupaten Batang menghasilkan bahwa Pengelola Sikembang Park yang terletak di Kecamatan Blado Kabupaten Batang telah berupaya agar meningkatkan jumlah pengunjung namun dengan tetap memperhatikan protokol kesehatan. Pada awal pandemi jumlah pengunjung menurun drastis sebanyak 75%. Yang berakibat pada menurunnya jumlah penjualan tiket. Seiring dengan adaptasi kebiasaan baru jumlah pengunjung mulai mengalami peningkatan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (Pangaribuan, Yogadhita, Donna, Ariani, & Aktariyani, 2021) yang berjudul Dampak Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Komunitas Terhadap Kunjungan Pasien Covid-19 Di Rumah Sakit menghasilkan bahwa Kebijakan pembatasan sosial yang dikeluarkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah DIY dan DKI Jakarta mampu menekan tingkat kunjungan pasien selama Maret hingga Juli, terlihat bahwa tidak terjadi lonjakan yang ekstrem yang melampaui kapasitas kesehatan setempat. Sehingga selama belum terjadi lonjakan kunjungan pasien dengan pemberlakuan kebijakan pembatasan sosial, dapat

memberikan waktu untuk pemerintah daerah dalam upaya menyiapkan kapasitas lonjakan (surge capacity) baik berupa memperbaiki maupun meningkatkan kapasitas layanan kesehatan. Namun demikian kebijakan PSBB belum berdampak signifikan terhadap penurunan jumlah kunjungan pasien pelayanan COVID-19 di fasyankes. Persepsi masyarakat terhadap regulasi dan pedoman yang dikeluarkan pemerintah cukup baik. Sebagian besar responden menyatakan ada informasi dari tokoh masyarakat, kelurahan/RT/ RW kepada masyarakat mengenai pencegahan COVID-19. Namun masyarakat kurang dilibatkan dalam pemberdayaan upaya-upaya pencegahan COVID-19 seperti keterlibatan dalam pendataan kesehatan, mendapatkan informasi mengenai faktor risiko, dan kegiatan musyawarah masyarakat menyusun pencegahan COVID. Hal yang membuat warga masyarakat bepergian keluar rumah paling banyak adalah untuk bekerja, sehingga meskipun anjuran mengenai pembatasan sosial, dan kebijakan PSBB untuk daerah DKI Jakarta diterapkan, warga masyarakat tetap keluar rumah untuk melakukan pekerjaan pemberi dana penelitian dan kepada Pusat Kebijakan dan Manajemen Kesehatan (PKMK) Fakultas Kedokteran, Kesehatan Masyarakat dan Keperawatan (FK-KMK), Universitas Gadjah Mada (UGM) yang membantu memfasilitasi proses penelitian. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada pihak yang bersedia menjadi responden penelitian dan kepada Dr. dr. Darwito, Sp.B(K) Onk sebagai pembahas selama proses presentasi proposal, progress, Dr. Pandu Riono, Ph.D. saat presentasi hasil penelitian, dan dr. Fitri dari Dinkes DIY dan dr. Sulung Mulia Putra dari Dinkes DKI saat presentasi diseminasi penelitian.

Penelitian yang dilakukan oleh (Supeno, 2011) tentang implemenasi kebijakan yang berjudul Implementasi Kebijakan Jaring Pengaman Sosial – Operasi Pasar Khusus Beras (Jps – Opkb) Keluarga Pra Sejahtera menghasilkan bahwa (1) Kebijakan JPS OPK bagi keluarga pra sejahtera kurang berhasil dalam pelaksanaannya karena pemerintah salah menetapkan sasaran

yaitu dengan membuat parameter keluarga miskin hanya didasarkan parameter BKKBN yang lebih condong mengukur kemiskinan dari parameter kesehatan dibanding pertimbangan ekonomi. Kondisi membuat kepala desa mengambil keputusan memperluas penerima beras OPK sampai pada kelompok yang diluar daftar KPS. Karena faktanya banyak diluar KPS kondisi ekonominya juga sangat parah. (2) Kebijakan yang bersifat seragam mengidekasikan pemerintah kurang memperhatikan kebutuhan riil dari masyarakat, karena banyak di kalangan masyarakat kebutuhan utama mereka bukan pada beras melainkan jenis bahan pokok lainnya seperti jagung, sagu, bahan pokok lokal lainnya. Sehingga beras yang mereka dapatkan dari OPK mereka barter atau dijual kembali. (3) Keterbatasan daya, dana, dan sarana dan sulitnya medan kurang menjadi perhatian dari pembuat kebijakan sehingga seringkali pelaksanaan OPK menyulitkan aparat di tingkat desa untuk membuat keputusan yang kurang menguntungkan bagi sasaran OPK. (4) Program JPS-OPK dalam pelaksanaannya melahirkan masalah baru seperti : adanya ketergantungan masyarakat pada program OPK. Yaitu dengan mengharapkan program OPK ini diteruskan tanpa batas waktu. Adanya kecemburuan bagi keluarga diluar KPS, karena mereka juga merasa kesulitan dalam pemenuhan kebutuhan pangan dan kondisi ekonomi mereka tidak jauh lebih buruk dibandingkan dengan KPS. Adanya impotensi kebijakan dari pemerintah pusat, karena kepala desa banyak yang membuat keputusan sendiri dalam membagi atau menjual beras OPK. Kondisi ini jelas semakin memperburuk kredibilitas pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh (Maryuni, 2015) yang berjudul Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan di Kota Pontianak menghasilkan bahwa Pemberdayaan masyarakat dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan dilaksanakan dengan pendekatan pengembangan masyarakat yang bertujuan mengembangkan, memandirikan dan menswadayakan masyarakat. Dalam setiap aktivitasnya

melibatkan sekurang-kurangnya tiga unsur penting dan mutlak harus ada, yaitu adanya program yang dilaksanakan, adanya kelompok sasaran dan adanya unsur pelaksana. Implementasinya diawali dengan membentuk kelompok-kelompok keswadayaan masyarakat (relawan masyarakat, Badan Keswadayaan Masyarakat dan Kelompok Swadaya Masyarakat). Kelompok masyarakat tersebut bertugas untuk mendefinisikan program tersebut ke dalam kegiatan-kegiatan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat melalui penyaluran aspirasi masyarakat yang diwadahi oleh lembaga-lembaga keswadayaan masyarakat yang dibentuk oleh, dari dan untuk masyarakat. Implementasi PNPM Mandiri Perkotaan bertujuan untuk mewujudkan kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Dengan pemberdayaan masyarakat dapat digali potensi-potensi yang ada dalam masyarakat secara optimal serta dapat meningkatkan peranan masyarakat sebagai pendukung dalam implementasi kebijakan publik. Dukungan masyarakat dapat meningkatkan partisipasi dari masyarakat dalam setiap implementasi kebijakan publik. Partisipasi sangat diperlukan dalam program pemberdayaan karena tanpa partisipasi tidak dapat mencapai tujuan program. Organisasi pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan terdiri atas tiga unsur, yaitu Pemerintah, Masyarakat dan Kelompok Peduli (Swasta). Unsur Pemerintah dikoordinir oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) yang bertanggung jawab kepada walikota. Sedangkan masyarakat selain sebagai sasaran program sekaligus sebagai pelaksana program. Kelompok peduli merupakan kelompok-kelompok swadaya masyarakat yang ikut menjadi pelaksana program. Dalam implementasi PNPM Mandiri Perkotaan, ketiga unsur ini saling berinteraksi dan bekerja sama, sehingga membentuk jejaring kebijakan dalam implementasi program. Keberhasilan implementasi kebijakan (program) selain dipengaruhi oleh organisasi pelaksana, juga dipengaruhi oleh kelompok sasaran dan faktor lingkungannya. Dengan demikian keberhasilan implementasi program ditentukan oleh program

yang dilaksanakan, organisasi pelaksana, kelompok sasaran dan faktor lingkungan. Keempat faktor tersebut saling berkaitan antara satu faktor dengan yang lainnya, sehingga membentuk satu kesatuan. Implementasi PNPM mandiri Perkotaan di Kota Pontianak belum dapat mencapai tujuannya disebabkan oleh lemahnya interaksi antara empat faktor, yaitu program yang diidealkan, kelompok sasaran (target group), implementor (organisasi pelaksana) dan faktor lingkungan (internal dan eksternal). Keempat faktor tersebut saling berkaitan antara faktor yang satu dengan faktor yang lainnya sehingga membentuk policy cycle dan menimbulkan tensions yang dapat menyebabkan perbedaan diantara pelaksana program dan sasaran program.

Penelitian yang dilakukan oleh (Fahturrahman, 2016) yang berjudul Faktor Birokrasi Dalam Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik. Menghasilkan bahwa ada 3 variabel yang menjadikan birokrasi sebagai faktor keberhasilan implementasi yaitu hierarki, struktur, dan peraturan Formal. Pembagian kerja birokrasi dalam implementasi kebijakan publik, menuntut pelaku ahli dan profesional dalam tindakan-tindakan. Hierarki birokrasi dalam implementasi kebijakan mempermudah koordinasi, pelaporan, dan pengendalian, rinci tentang tugas, tanggungjawab. Peraturan formal dalam implementasi kebijakan publik mengharuskan secara cepat dan teliti oleh tenaga-tenaga yang khusus dididik dan dilatih sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian yang dilakukan (Hariadi, Setiawati, & Syahrani, 2020) yang berjudul implementasi kebijakan Alokasi dana desa pada pembangunan Infrastruktur Jalan Perkebunan Di Desa Padangin Kecamatan Muara Harus Kabupaten Tabalong menghasilkan bahwa faktor sumber daya dalam mendukung implementasi kebijakan alokasi dana desa sudah baik, hal ini didukung oleh masih karena latar belakang tingkat pendidikan para aparatur desa sebagai pengelola ADD sudah cukup mumpuni, sehingga hal itu juga berpengaruh terhadap proses

perencanaan penyusunan anggaran dan pelaporan dana ADD. Akan tetapi faktor pendanaan lah yang menjadi penghambat dari implementasi pembangunan tersebut karena dana ADD tidak cukup untuk merealisasikan semua itu.

Pada akhirnya peneliti ingin menyampaikan bahwa, penelitian yang diambil oleh sang peneliti disini yang berjudul “Analisis Implementasi Kebijakan PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat) Di Kabupaten Kulon Progo D.I Yogyakarta” adalah penelitian yang terbaru dan tidak pernah diangkat sebelumnya dalam penelitian terdahulu. Hal yang membedakan dari penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah penelitian ini diangkat dengan menekankan analisis kebijakan pada konteks kebencanaan yang dimana adalah bencana Covid- 19 yang masih hangat dalam dunia kajian studi. Adapun sebab sang peneliti mengangkat masalah tentang Analisis Implementasi PPKM di Kulon Progo karena diketahui bahwa kulon progo pada awal merebak nya covid- 19 menjadi daerah yang termasuk jumlah penyebaran yang tinggi, salah satu desa yang cukup terkenal dengan penyebaran Covid- 19 adalah Tlogolelo misalnya. Akan tetapi ternyata pada akhir- akhir ini pertanggal 29 september menurut data resmi Kesehatan provinsi DIY, Kabupaten kulon progo menjadi daerah di DIY yang paling sedikit angka infeksi dan kematian (Kematian berjumlah 27 orang dan infeksi 15.345 jiwa). Disini peneliti ingin mencari hubungan antara Kinerja implementasi PPKM di Kulon progo dengan rendahnya angka Covid -19 karena jika dilihat bahwa Kabupaten Kulon progo merupakan daerah yang menjadi pintu masuk udara dan darat yang menghubungkan dengan purworejo Jawa tengah serta Kulon Progo juga menjadi daerah yang memiliki destinasi wisata yang di incar oleh wisatawan.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Menurut Pressman dan Wildavsky dalam (Purwanto, 2015) memaknai implementasi dengan beberapa kata kunci sebagai berikut: untuk menjalankan kebijakan (*To carry out*), untuk memenuhi janji- janji sebagaimana sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*), untuk menghasilkan output sebagaimana yang tercantum dalam tujuan kebijakan (*to produce*), untuk menyelesaikan misi yang diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*). Menurut Van Meter dan Horn dalam (Purwanto, 2015) mengartikan implementasi kebijakan mencakup tindakan-tindakan oleh individu publik atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

Menurut (Purwanto, 2015) upaya dalam memahami implementasi secara lebih baik dapat dilihat dari 2 pendekatan. Pendekatan pertama, adalah dengan memahami implementasi sebagai bagian dari proses atau siklus kebijakan. Dalam hal ini menurut (Public, Houghton, & Company, 2003) implementasi dimaknai sebagai pengelolaan hukum (karena kebijakan telah disahkan dalam bentuk hukum) dengan mengerahkan semua sumber daya yang ada agar kebijakan tersebut mampu mencapai atau mewujudkan tujuannya. Banyak ahli yang mengatakan dalam konteks ini implemntasi kebijakan ditempatkan pada tahap ketiga setela agenda setting, dan formulasi kebijakan agar setelah adanya implementasi kebijakan dapat dievaluasi dan menghasilkan evaluasi agar ada perbaikan sampai kemapanan dalam kebijakan.

Pendekatan kedua, adalah implementasi kebijakan dilihat sebagai suatu studi atau suatu bidang kajian (*Field of study*). Perspektif ini tidak dapat dilepaskan dari upaya yang dilakukan

oleh para ahli untuk memahami problematika implementasi itu sendiri. secara kronologis, tahapan-tahapan ilmiah implementasi sebagai studi tersebut:

- a) Menemukan masalah atau fenomena implementasi yang menarik untuk dikaji
- b) Merumuskan pertanyaan penelitian yang hendak diteliti
- c) Merumuskan landasan teoritis, Konsep, dan Variabel-variabel penelitian.
- d) Menetapkan metodologi yang hendak dipakai untuk mengumpulkan data.
- e) Mengolah dan menganalisis data
- f) Rekomendasi Kebijakan

Menurut (Purwanto, 2015) kerangka logis dalam pengukuran kinerja implementasi kebijakan dibedakan menjadi 2 indikator utama, yaitu indikator Output dan indikator outcome. Sebelum mengetahui apa itu indikator output dan outcome, baiknya mengetahui dahulu apa itu indikator dari perspektif kajian sosial. Jika dikaitkan dengan kebijakan publik, indikator merupakan instrumen penting untuk mengevaluasi kinerja implementasi suatu kebijakan. Dengan ditentukannya keberadaan indikator maka peneliti dapat mengetahui keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan. Sebagai sebuah alat ukur, indikator dalam penempatan kajian kebijakan publik dapat bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Adapun indikator policy output menurut Ripley dalam (Purwanto, 2015) digunakan untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan oleh kelompok sasaran akibat adanya realisasi suatu kegiatan implementasi kebijakan. Dalam mengukur implementasi kebijakan melalui variabel output dapat dilihat dari beberapa Indikator diantaranya yaitu Akses, Cakupan, Frekuensi, Bias, Akuntabilitas, dan kesesuaian program dengan kebutuhan. Selanjutnya indikator policy outcome digunakan untuk menilai hasil implementasi suatu kebijakan atau dampak kebijakan. Dalam konteks indikator policy outcome sering dikaitkan dengan perubahan kondisi masyarakat atau kelompok sasaran kebijakan. Misalnya suatu kelompok sasaran kebijakan pada awalnya adalah keluarga yang

miskin, maka setelah adanya peneapan atau implementasi suatu kebijakan keluarga tersebut menjadi sejahtera.

Kebijakan (*policy*) merupakan sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam artian Government yang hanya berkaitan dengan aparatur negara, melainkan pula Governance yang menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti Government yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula governance yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumberdaya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik.

Menurut (Suaib, 2016) Kebijakan (*policy*) umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk memperlancar kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat. Kebijakan harus bebas dari konotasi atau nuansa yang dicakup dalam kata politis (*political*), yang sering diyakini mengandung makna keberpihakan akibat adanya kepentingan. Kebijakan sebuah ketetapan berlaku dan dicirikan oleh perilaku yang konsisten serta berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya (yang terkena kebijakan). Adapun kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang lebih kurang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah.

Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn dalam (Affrian, 2012) menjelaskan bahwa kebijakan yaitu sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah,

sebagai otorisasi formal, sebagai sebuah program, sebagai output, sebagai hasil (outcome), sebagai teori atau model, dan sebagai sebuah proses. Makna modern dari gagasan kebijakan dalam bahasa Inggris adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik. Kebijakan melibatkan perilaku seperti halnya maksud- maksud, bisa berupa tindakan dan bukan tindakan. Kebijakan menunjuk pada serangkaian tindakan yang bertujuan. Kebijakan memiliki outcomes di masa depan. Kebijakan juga menunjuk pada serangkaian tindakan, muncul dari proses yang melibatkan hubungan organisasional. Kebijakan juga melibatkan peran dari para agen kebijakan.

Menurut (Fahturrahman, 2016) Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Menurut Rondinelli dan Chemma dalam (Purwanto, 2015) beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah antara lain :

1. Kondisi lingkungan (*environmental Conditions*)
2. Hubungan antar Organisasi (*Inter- organizational relationship*)
3. Sumber Daya (*Resources*)

1.6.2 Kebijakan PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat)

PPKM (Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat) merupakan pilihan kebijakan yang diambil pemerintah dalam hal untuk penanggulangan penyebaran Covid 19. Mekanisme PPKM pun sebenarnya bermacam, seperti PPKM Mikro, PPKM darurat, PPKM Jawa- Bali. Kebijakan PPKM adalah buntut dari ombang ambing kebijakan yang dipilih pemerintah. Mulai dari Lockdown, PSBB, barulah PPKM yang mana memiliki perbedaan mekanis akan tetapi tujuannya sama dalam hal penanggulangan Covid-19.

Dalam penelitian (Napitu, Corry, & Matondang, 2021) mengenai sosialisasi PPKM mikro menyebutkan bahwa Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) Mikro dilakukan atas pertimbangan karena sejumlah daerah masih memiliki resiko sangat tinggi dan menjadi episentrum peningkatan kasus COVID-19. Daerah ini utamanya di ibu kota provinsi dan daerah kabupaten/kota lainnya, di Indonesia termasuk Provinsi Sumatera Utara dan Kota Pematangsiantar. PPKM Mikro bukan pelarangan kegiatan tetapi pengaturan kembali pemberlakuan pembatasan beberapa kegiatan masyarakat dengan tujuan agar kegiatan tersebut tidak menjadi kluster baru dan sumber penyebab terjadinya peningkatan kasus positif COVID-19 sampai pada tingkat kelurahan/desa di seluruh Indonesia (Sampurno, 2020).

Presiden Jokowi dalam pidato nya menyampaikan bahwa diambil nya kebijakan PPKM ini karena masih tingginya angka Covid-19 di Indonesia. selain itu kebijakan ini diambil dikarenakan bahwa adanya varian baru dari virus covid yang mana hal tersebut tidak ingin terulang kembali seperti awal masuknya covid- 19 ke Indonesia (KOMPAS) . Beberapa parameter yang digunakan untuk menetapkan Kabupaten/Kota di luar Jawa-Bali yang harus menerapkan PPKM Darurat, antara lain Level Asesmen Pandemi tingkat 4, Tingkat Keterisian Tempat Tidur (TT) atau BOR

lebih dari 65%, terjadi peningkatan Kasus Aktif secara signifikan, dan pencapaian vaksinasi yang masih di bawah 50% dari total masyarakat yang menjadi target vaksinasi. Dari 43 Kabupaten/Kota yang berada di level 4 yang ada di 20 Provinsi, berdasarkan analisis lebih lanjut level asesmen terhadap Provinsi dan Kabupaten/Kota maka terdapat 23 Kabupaten/Kota di 8 Provinsi yang dipertimbangkan, di mana terdapat 19 Kabupaten/Kota dengan BOR lebih dari 65%, dan 19 Kabupaten/Kota dengan jumlah vaksinasi di bawah 50% (hanya ada 4 Kabupaten/Kota yang capaian vaksinasinya sudah di atas 50% (Kontan.id)

Adapun poin- poin ketentuan dalam PPKM darurat Jawa- Bali sebagai berikut:

1. Kegiatan masyarakat

- a) Tempat ibadah ditutup sementara Fasilitas umum seperti taman, tempat wisata umum, dan area publik lainnya ditutup.
- b) Lokasi kegiatan seni, budaya, olahraga, sosial ditutup sementara Resepsi pernikahan maksimal 30 orang dengan protokol kesehatan yang lebih ketat serta tidak makan di tempat (makanan disediakan di tempat tertutup dan dibawa pulang).
- c) Seluruh kegiatan belajar mengajar dilakukan secara online/daring.

2. Transportasi

- a) Transportasi umum (kendaraan umum, angkutan massal, taksi konvensional, taksi online) dan kendaraan sewa berkapasitas maksimal 70 persen dengan protokol kesehatan.
- b) Penumpang pesawat, bus, dan kereta api harus menunjukkan kartu vaksin, minimal dosis pertama.
- c) Penumpang pesawat harus menjalani tes PCR maksimal 2 hari sebelum keberangkatan.
- d) Penumpang kendaraan umum selain pesawat harus menjalani tes antigen maksimal 1 hari sebelum keberangkatan.

3. Perkantoran

- a) Work from home 100 persen untuk sektor non-esensial
- b) Work from office maksimal 50 persen untuk sektor esensial
- c) Dibolehkan work from office 100 persen untuk sektor kritikal.

1.7 Definisi Konseptual

Defenisi konseptual adalah batasan yang terkait masalah-masalah variable yang dijadikan pedoman dalam penelitian sehingga akan memudahkan dalam mengoperasionalkannya di lapangan. Untuk memahami dan memudahkan dalam menafsirkan banyak teori yang ada dalam penelitian ini, maka akan ditentukan beberapa defenisi konseptual yang berhubungan dengan yang akan diteliti, antara lain:

1.7.1 Implementasi Kebijakan

Dari beberapa implementasi kebijakan yang disebutkan oleh beberapa ahli, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi intinya ialah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*To delivery policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya dalam mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang kebijakan akan mampu mewujudkan. Selain itu dalam melihat keberhasilan atau kegagalan implementasi perlu meelaah terlebih jauh bahwa ada faktor- faktor pendukung implementasi kebijajkn yang harus di lihat.

1.7.2 Kebijakan PPKM

PPKM merupakan produk kebijakan dalam rangka penanganan Covid- 19 saat sekarang yang memiliki tujuan utama untuk menekan angka penyebaran dan dampak selanjutnya akibat pandemi tersebut dengan melakukan pembatasan kegiatan pada ruang publik yang memiliki potensi sebagai akar penyebaran Covid-19.

1.8 Definisi Operasional

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diangkat, maka untuk memudahkan penulis, secara garis besar definisi operasional dalam penelitian ini menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam proses pemodelan sebagai berikut:

Variabel	Indikator	Parameter
Implementasi kebijakan PPKM (Output) Ripley (Purwanto, 2015)	Akses	Akses informasi terkait covid dan kemudahan akses masyarakat. Khususnya terkait pembatasan kegiatan masyarakat
	Cakupan	<ul style="list-style-type: none"> • Bantuan Logistik atau Bantuan sosial Kepada masyarakat yang terdampak. • Kegiatan Rutin Pembatasan Kegiatan Masyarakat • Peningkatan Kegiatan 3T (<i>Tracing, Tracking, treatment</i>)
	Bias	Kekerasan Fisik saat pelaksanaan Pemahaman masyarakat dan implementor terkait PPKM

	Kesesuaian program dengan kebutuhan	Urgensi dari penerapan kebijakan PPKM dengan Kondisi Covid-19 di Kulon Progo.
	Efektifitas	<ul style="list-style-type: none"> • PPKM Level 4 menurunkan angka covid 19 • tingkat efektifitas kerja pembatasan masyarakat terhadap mobilisasi masyarakat
Faktor- faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan PPKM Rodinenelli dan chemma (Purwanto, 2015)	Kondisi lingkungan (<i>environmental Conditions</i>)	Kondisi lingkungan geografis Kondisi lingkungan sosial
	Hubungan antar Organisasi (<i>Inter-organizational relationship</i>)	Koordinasi antar organisasi implementer (misalnya satuan yang terdapat dalam gugus tugas covid) dalam menjalankan dan mencapai tujuan PPKM
	Sumber Daya (<i>Resources</i>)	Jumlah SDM yang dimiliki (implementor) Infrastruktur pendukung

Tabel dan Grafik 1. 4 Definisi Operasional

Dua variabel diatas yaitu teori implementasi kebijakan dengan menekankan Output kebijakan oleh Ripley dan teori faktor yang mempengaruhi Implementasi oleh Rodinelli, chemma memiliki keterhubungan karena melihat beberapa kajian studi implementasi kebijakan terdahulu selalu diiringi dengan melihat faktor yang mempengaruhi implementasi. Adapun alasan utama peneliti untuk menggunakan teori dari ripley untuk menganalisis implementasi kebijakan (Output) adalah karena indikator dari teori tersebut menurut sang peneliti koheren dengan Kebijakan PPKM. Sedangkan teori Rodinelli dan chema dalam melihat faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan adalah karena sifat dan skema penerapan PPKM memiliki kesamaan dengan studi atau penelitian terdahulu yang memakai teori tersebut dan memiliki permasalahan yang sama seperti contohnya adalah kebencanaan. Selain itu sang peneliti mengambil 2 teori tersebut sebagai operasional dalam menjawab permasalahan karena menurut sang peneliti mudah untuk di ejawantahkan dan dipahami peneliti sendiri dalam memfokuskan penelitian ini.

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Jenis Penelitian

Menurut Creswell (2019), metode penelitian kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang dianggap oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Secara umum penelitian kualitatif dapat digunakan untuk penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, konsep atau fenomena, masalah sosial, dan lain-lain (Suwendra, 2018). Selain itu menurut Denzin dan Lincoln di dalam (Ridho al- Hamdi, sakir,suswanta, Muhammad Eko Atmojo, 2020) mengatakan bahwa penelitian kualitatif merupakan suatu upaya untuk melakukan rasionalisasi dan interpretasi

terhadap realitas kehidupan berdasarkan apa yang dipahami oleh si peneliti karena daripada itu, penelitian kualitatif biasanya melibatkan sejumlah bukti empiris/ data lapangan yang menggambarkan kejadian- kejadian alamiah dan problematis serta makna dari kehidupan masing-masing individu manusia. Menurut (Ridho al- Hamdi, Sakir, Suswanta, Muhammad Eko Atmojo, 2020).

1.9.2 Jenis dan Sumber data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi menjadi dua macam yaitu jenis data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer dalam penelitian melalui wawancara. Untuk memperkuat penelitian, peneliti juga akan menggunakan sumber-sumber tertentu sebagai data sekunder berupa buku, jurnal, publikasi, catatan, peraturan dan lain-lain yang berkaitan dengan objek yang diteliti (Nazir, 2004).

a. Data Primer

Sumber data primer merupakan sumber data yang langsung didapatkan dari tangan pertama yang berkaitan dengan tujuan spesifik studi (Sekaran & Bougie, 2017). Sumber data primer didapatkan melalui wawancara secara individu kepada narasumber agar bisa mendapatkan data secukupnya yang sesuai dengan pembahasan peneliti. Dalam penelitian ini wawancara yang dilakukan adalah wawancara mendalam yaitu, metode yang sering digunakan demi mencapai kualitas data yang lebih mendalam akan suatu fenomena tertentu (Moleong, 2018).

Gugus Tugas Covid Kulon Progo	Mencari jawaban atau data yang dapat menjawab pertanyaan penelitian melalui indikator yang terdapat pada Definisi Operasional. Sumber wawancara yang ditargetkan adalah intansi OPD Kulon Progo yang terdapat pada struktur Gugus tugas Covid Kulon Progo	Wawancara
Masyarakat Kulon Progo	Memahami implementasi kebijakan PPKM dengan menekankan persepsi masyarakat terhadap beberapa indikator pada variabel Indikator Output implementasi.	Wawancara

Tabel dan Grafik 1. 5 daftar objek wawancara

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data atau sejumlah keterangan yang diperoleh secara tidak langsung atau melalui sumber perantara. Data ini diperoleh dengan cara mengutip dari sumber lain, sehingga tidak bersifat authentic, karena sudah diperoleh dari tangan kedua, ketiga, dan seterusnya (Situmorang, Muda, Doli, & Fadli, 2010). Salah satu data sekunder sementara yang menjadi bahan di penelitian ini adalah Instruksi Mendagri No.35 tahun 2021 tentang PPKM Jawa- bali.

Jurnal dan artikel	Mencari literatur terkait dan penelitian terdahulu yang dapat menjadi tambahan data
--------------------	---

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara yang dilakukan pada saat penelitian dan peneliti harus melakukan pengumpulan data untuk mendapatkan data dalam sebuah penelitian. Data penelitian diperoleh melalui:

a. Kajian Literatur

Kajian literatur adalah serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan metode pengumpulan data kepustakaan, mencatat, membaca dan mengolah bahan penelitian. Teknik ini bertujuan untuk mengungkapkan berbagai penelitian terdahulu dan teori yang relevan dengan permasalahan yang sedang diteliti sebagai bahan rujukan dalam pembahasan hasil penelitian. Kajian literatur penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan mengumpulkan sejumlah buku-buku dan artikel yang berkaitan dengan masalah dan tujuan penelitian serta acuan penulisan ilmiah.

b. Wawancara

Wawancara adalah salah satu teknik yang dapat digunakan sebagai pengumpulan data penelitian. Sederhananya adalah wawancara adalah kegiatan langsung untuk mencari informasi oleh pewawancara dan yang diwawawancara. Menurut (Ridho al- Hamdi, Sakir, Suswanta, Muhammad Eko Atmojo, 2020) wawancara tidak hanya harus dilakukan tatap muka secara langsung akan tetapi semakin berkembangnya teknologi memudahkan kita untuk melakukan Zoom, WA, SMS, telepon Google Meet dan platform lainnya untuk melakukan wawancara terhadap sumber informasi.

No	Narasumber Wawancara
1.	Gugus Tugas Penanganan Covid Kabupaten Kulon Progo
2.	Masyarakat Kabupaten Kulon Progo

c. Dokumentasi

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui analisis dokumen yaitu pencarian data dengan menggunakan sumber tertulis yang mencerminkan pemakaian bahasa sinkronis (Sugiyono, 2005).

1.9.3 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian Kualitatif, ada banyak metode analisis data yang bisa dilakukan. Miles dan Huberman dalam (Martono, 2016) menjelaskan bahwa secara umum, Proses analisis data Kualitatif melibatkan empat proses penting yang disebut Teknik Triangulasi . Ketiganya dapat dilakukan secara berulang kapan saja , dalam artian Proses ini tidak harus dilakukan Ketika peneliti telah menyelesaikan seluruh proses penelitian. Keempat proses penting tersebut digambarkan sebagai berikut:

a) Reduksi Data

Untuk memperjelas data yang didapatkan dan mempermudah peneliti dalam pengumpulan data selanjutnya, maka dilakukan reduksi data. Reduksi data merupakan proses pemilihan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan di lapangan. Dalam penelitian ini reduksi data dilakukan pada saat peneliti mendapatkan sejumlah data dari wawancara kepada narasumber. Peneliti kemudian menyederhanakan data tersebut dengan mengambil data-data yang mendukung dalam pembahasan penelitian.

b) Penyajian Data

Langkah penting selanjutnya dalam analisis kualitatif adalah penyajian data. Penyajian data merupakan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data diarahkan agar data hasil reduksi terorganisaikan, tersusun dalam pola hubungan sehingga makin mudah dipahami. Penyajian data

dapat dilakukan dalam bentuk uraian naratif, bagan, hubungan antar kategori serta diagram alur. Dalam melakukan penyajian data tidak semata-mata mendeskripsikan secara naratif, akan tetapi disertai proses analisis yang terus menerus sampai proses penarikan kesimpulan. Langkah berikutnya dalam proses analisis data kualitatif adalah menarik kesimpulan berdasarkan temuan dan melakukan verifikasi data.

c) Verifikasi, Penarikan Kesimpulan

Langkah ketiga dalam tahapan analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dari semua data yang telah diperoleh sebagai hasil dari penelitian. Penarikan kesimpulan merupakan suatu usaha untuk mencari atau memahami makna, keteraturan, pola-pola, penjelasan, alur sebab akibat atau proposisi. Proses analisis tidak sekali jadi, melainkan interaktif, secara bolak-balik diantara kegiatan reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan atau verifikasi selama waktu penelitian (Miles & Huberman, 1992). Setelah melakukan verifikasi maka dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang disajikan dalam bentuk narasi. Penarikan kesimpulan merupakan tahap akhir dari kegiatan analisis data. Penarikan kesimpulan ini merupakan tahap akhir dari pengolahan data.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Kulon Progo, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian terkait implementasi PPKM Jawa-Bali di Kulon Progo dengan pertimbangan karena Kulon Progo adalah salah satu kabupaten dengan angka kematian dan penyebaran karena Covid-19 paling rendah se-DIY walaupun daerah ini menjadi daerah destinasi wisata dan Pintu masuk Darat dan Udara di DIY.

5. Unit analisis data

Unit analisis data penelitian merupakan bagian dari isi yang diperuntukan agar dapat diteliti untuk lebih lanjut. Berikut unit analisis dalam penelitian ini

Jenis Data	Sumber Data	Data Yang Diperlukan	Teknik Pengumpulan data
Primer	Gugus Tugas Covid Kulon Progo	Sumber wawancara yang ditargetkan adalah intansi OPD Kulon Progo yang terdapat pada struktur Gugus tugas Covid Kulon Progo	Wawancara
Primer	Masyarakat Kulon Progo	Memahami implementasi kebijakan PPKM dengan menekankan persepsi masyarakat terhadap beberapa indikator pada variabel Indikator Output implementasi	Wawancara
Sekunder	Jurnal dan artikel	Mencari literatur terkait dan penelitian terdahulu yang dapat menjadi tambahan data	

Tabel dan Grafik 1. 6 daftar sumber data