
Model Garbage Can dalam Kebijakan Penanggulangan COVID 19 di Banten

Garbage Can Model at COVID 19 Countermeasures Policy in Banten

¹Gilang Ramadhan, ²Ika Arinia Indriyany, ³M. Rizky Godjali

^{1,2,3}Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

e-mail: ¹gil.pas2000@gmail.com, ²ikaarinia@fisip-untirta.ac.id, ³godjali.rizky@gmail.com

INFORMASI ARTIKEL

Article history :

Dikirim :

30-09-2020

Revisi Pertama :

24-03-2021

Diterima :

07-06-2021

Kata Kunci :

COVID 19, *Garbage Can*,
Kebijakan Publik,

Keywords :

COVID 19, *Garbage Can*,
Public Policy

ABSTRAK

Model *Garbage Can* merupakan model kebijakan publik yang diambil pemerintah saat terjadi suatu peristiwa yang mendesak. COVID 19 merupakan virus mematikan yang penyebarannya sangat cepat menular, data yang dirilis oleh Gugus Tugas Percepatan Penanggulangan COVID 19 per tanggal 24 April 2020 setidaknya 8.211 orang positif terjangkit, mencapai 689 orang meninggal dan sebanyak 1.002 orang sembuh. Sedangkan untuk kasus di dunia sudah 2.626.321 orang dinyatakan positif, 181.938 orang dinyatakan meninggal yang meliputi 213 Negara/Kawasan (WHO *Data Last update*: 24 April 2020, 07:00 GMT+7). Dalam menanggulangi penyebaran virus ini negara sebagai pemegang kebijakan memiliki andil dalam melindungi keselamatan warga negaranya. Namun ada beberapa kasus dimana dinamika kebijakan terjadi sangat intens yang mengakibatkan aktor-aktor kebijakan tidak dapat secara maksimal memanfaatkan kapasitas nalarnya. Penelitian ini memfokuskan diri pada beberapa kebijakan pemerintah dalam penanggulangan COVID 19 yang khususnya terjadi di Banten, penelitian ini menggunakan metodologi kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Temuan dalam penelitian ini model *Garbage Can* tidak berjalan seperti seharusnya, keempat elemen yang membentuk *Garbage Can* seperti *choice opportunity (policy windows)*, permasalahan, solusi, dan partisipan tidak dapat berjalan beriringan. Peran partisipan justru membatasi peran dari elemen lain yang sebenarnya sama-sama memainkan peranan penting dalam membentuk *Garbage Can*.

Abstract

The Garbage Can Model is a public policy model taken by the government when an urgent event occurs. COVID 19 is a deadly virus that spreads very quickly, data released by the COVID 19 Response Acceleration Task Force on April 24, 2020, at least 8,211 people positive, 689 people died and 1,002 people recovered. In the world, 2,626,321 people tested positive, 181,938 people dead, covering 213 countries/regions (WHO Data Last update: 24 April 2020, 07:00 GMT + 7). In tackling the spread of this virus, government as the policy holder has a responsibility to protect the safety of citizens. However, there are several cases where the policy dynamics are very intense, and policy actors not being able to fully utilize their rational capacities. This study focuses on a number of government policies in the response to COVID 19 which especially occurs in Banten. This study uses a qualitative methodology with a descriptive approach. Riset findings that the Garbage Can Model couldn't run well, the four elements such choice opportunity, problems, solutions, and participants couldn't go hand in hand. The role of the participants limits the

roles of other elements that actually play an important role in shaping the Garbage Can.

A. PENDAHULUAN

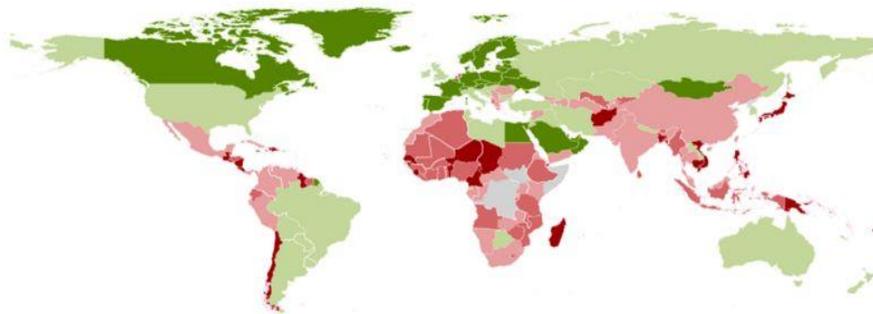
Penelitian ini mencoba mengungkap apa yang terjadi dengan kebijakan pemerintah dalam penanggulangan COVID 19. Jika kita melihat Indonesia tentu saja kita mengenal beberapa bencana yang sering terjadi di Indonesia. Mulai dari banjir, tanah longsor, gempa bumi, gunung meletus, sampai tsunami. Setidaknya menurut data BNPB dari tahun 2000 sampai tahun 2020 sudah ada 24.222 kejadian bencana yang terjadi di Indonesia. Berdasarkan data BNPB, Indonesia merupakan negara yang memiliki peluang bencana yang besar, ada beberapa kasus bencana yang terjadi sepanjang tahun 2020 seperti banjir ada 9035 kasus, tanah longsor 5130 kasus, gelombang pasang/ABRASI 322 kasus, puting beliung 6318 kasus, kekeringan 2000 kasus, kebakaran hutan dan lahan 973 kasus, gempa bumi 26 kasus, tsunami 14 kasus, gempa bumi dan tsunami 2 kasus, dan letusan gunung api sebanyak 144 kasus (BNPB, 2020).

Secara garis besar pun benua Asia juga merupakan benua yang memiliki dampak terbesar dari bencana. Hal ini dibuktikan berdasarkan data di bawah.

World Risk Index

As a result of exposure and vulnerability

■ Very low
 ■ Low
 ■ Medium
 ■ High
 ■ Very high
 ■ No data



Source: Bündnis Entwicklung Hilft 2018

BBC

Gambar 1. Benua Asia Terdampak Terbesar Bencana di Dunia

Sumber : BBC, 2018

Sehingga pemerintah perlu untuk membuat kebijakan yang memiliki atensi khusus terhadap kebencanaan. Undang-undang yang mengatur kebencanaan secara khusus diatur dalam UU No. 24 Tahun 2007. Secara umum UU No. 24 Tahun 2007 mengatur struktur organisasi dalam mitigasi bencana. Secara nasional yang menjadi penanggungjawab/kepala adalah pemerintah pusat dan lembaga profesional sebagai *steering committee*, serta pekerja profesional dan para ahli sebagai *executive committee*. Di bawah panitia/lembaga mitigasi bencana nasional ada panitia/lembaga mitigasi bencana secara provinsi yang dipimpin oleh Gubernur dan lembaga profesional, kemudian di bawah panitia/lembaga mitigasi bencana provinsi ada panitia/lembaga mitigasi bencana kabupaten/kota yang dipimpin oleh walikota/bupati beserta lembaga profesional. Susunan struktur penanggungjawab dalam mitigasi bencana secara hirarkis dapat dilihat pada Gambar 2.

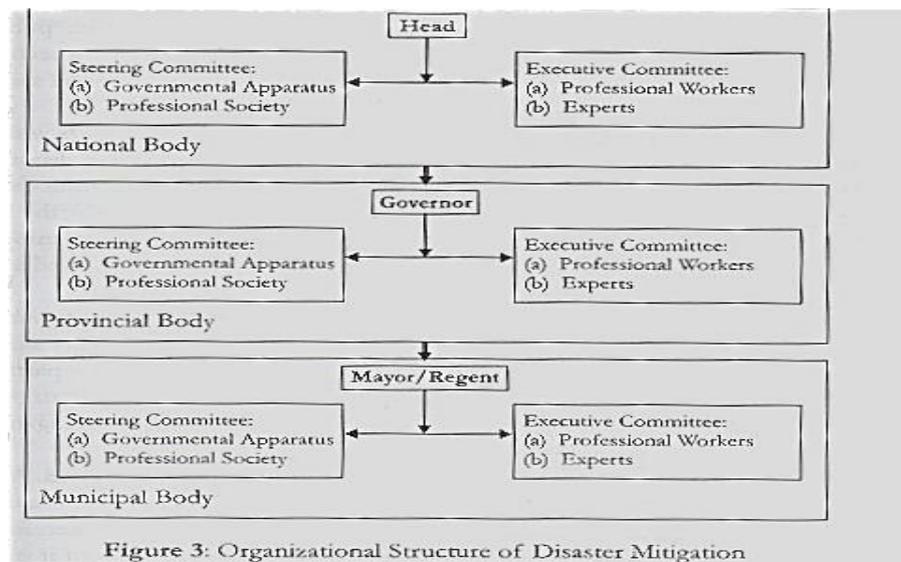


Figure 3: Organizational Structure of Disaster Mitigation

Gambar 2. Struktur Organisasi dalam Mitigasi Bencana

Sumber : UU No.24 Tahun 2007, n.d.

Pada akhir tahun 2019, dunia dikejutkan dengan temuan sebuah virus baru yang menyebar sangat cepat antar manusia melalui perantara tetesan air liur (*droplet*), virus ini terakhir dinamakan sebagai SARS-CoV 2 atau COVID 19. Pertama kali virus ini ditemukan di Wuhan, Cina dan sangat cepat menular sampai menjangkiti ribuan orang dalam waktu yang sangat singkat. Tidak butuh waktu lama virus ini kemudian menyebar ke seluruh negara di dunia termasuk di Indonesia. Pada awal bulan Maret 2020 Presiden RI mengonfirmasi 2 orang Indonesia positif terjangkit COVID 19 yang kemudian terus menular hingga saat ini per tanggal 24 April 2020 setidaknya 8.211 orang positif terjangkit virus ini, dan yang meninggal mencapai 689 orang dan sembuh sebanyak 1.002 orang (www.COVID19.go.id).

Karena penularannya yang sangat cepat pemerintah mengidentifikasi orang yang terdampak COVID 19 ke dalam tiga terminologi, yaitu Orang Dalam Pemantauan (ODP) yaitu orang yang pernah berinteraksi dengan orang yang dinyatakan positif COVID 19 namun tidak memiliki gejala, kemudian yang kedua adalah Pasien Dalam Pemantauan (PDP) yaitu orang yang pernah berinteraksi dengan orang yang dinyatakan positif COVID 19 dan memiliki gejala baik ringan maupun parah namun belum dinyatakan positif, yang ketiga adalah Positif COVID 19 yaitu PDP yang sudah dinyatakan positif. Terminologi ini penting untuk memantau pergerakan infeksi dari COVID 19 sehingga dapat diambil kebijakan yang tepat untuk menanggulangi persebaran COVID 19.

Berdasarkan data yang terungkap di atas, tren penularan dari virus COVID 19 terus meningkat dan menunjukkan pertambahan yang semakin banyak per harinya, hal ini tentu tidak dapat ditangani dengan menggunakan UU No. 24 Tahun 2007 yang meniscayakan rantai panjang birokrasi dari pusat ke daerah seperti yang dijelaskan dalam Gambar 2. Tentu diperlukan langkah cepat untuk menanggulangi bencana jenis baru ini yang belum pernah dialami Indonesia sebelumnya, mengingat imbas dari virus COVID 19 dapat menyerang multi sektor dalam waktu yang bersamaan disamping waktu yang tidak dapat diprediksi kapan berakhirnya wabah tersebut.

Kejadian luar biasa ini meniscayakan pemerintah untuk mengambil kebijakan dengan model *Garbage Can*, model ini diyakini dapat dipakai karena relatif cepat diimplementasikan tanpa melalui proses ilmiah yang panjang dan cenderung bersifat politis. Ada beberapa payung hukum sebagai produk kebijakan pemerintah yang tidak memerlukan waktu lama dalam perumusannya yaitu PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Bersekala Besar atau PSBB, dan yang terbaru adalah Perppu No. 1 Tahun 2020, setidaknya ada 8 UU yang akan dirubah dalam Perppu ini yaitu UU MD3, UU Keuangan Negara, UU Perpajakan, UU Kepabeanaan, UU Penjaminan Simpanan, UU Surat Utang Negara, UU Bank Indonesia, dan UU APBN 2020 (<https://nasional.kompas.com>).

Banten merupakan provinsi yang termasuk spektrum penyebaran COVID 19 yang berarti Banten merupakan zona merah. Di Banten tercatat ada 300 kasus positif COVID 19 dengan 52 orang sembuh dan 43 orang meninggal.

Tabel 1. Persebaran COVID 19 di Banten

Kab/Kota	Positif	ODP	PDP
Kota Tangerang	140	1752	577
Kota Tangerang Selatan	86	943	369
Kabupaten Tangerang	69	562	270
Kota Serang	3	280	17
Kabupaten Pandeglang	1	856	19
Kabupaten Serang	1	768	31
Kabupaten Lebak	0	465	7
Kota Cilegon	0	456	18

Sumber : Infocorona.bantenprov.go.id, n.d.

Pemerintah provinsi Banten dalam menindaklanjuti PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Bersekala Besar kemudian mengeluarkan Pergub No.16 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan PSBB dalam Penanganan Corona Virus Disease (COVID 19) di Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, dan Kota Tangerang Selatan. Disusul dengan SK Gubernur Banten No. 443/Kep.140-Huk/2020 yang mengatur pemberlakuan PSBB di Tangerang Raya.

Dari data tersebut, penelitian kali ini ingin memperdalam bagaimana kebijakan model *Garbage Can* yang diambil pemerintah dapat efektif dalam penanggulangan COVID 19, khususnya pada kasus penerapan Pergub No. 16 Tahun 2020 tentang PSBB di Banten sebagai pengejawantahan dari PP No.21 Tahun 2020. Tentu saja kebijakan yang tepat merupakan kunci awal dalam keberhasilan menekan persebaran infeksi COVID 19. Mengingat PP No. 21 Tahun 2020 sebagai payung hukum PSBB yang diterapkan di Banten merupakan produk kebijakan yang cepat, yang lebih banyak mengacu pada pengalaman negara-negara yang sebelumnya sudah terjangkit COVID 19 serta menimbang rekomendasi WHO tanpa adanya proses ilmiah panjang seperti pada model rasional komprehensif, tentu terdapat beberapa kelemahan-kelemahan disamping kelebihan-kelebihan yang ada.

Thomas R. Dye seperti disadur (Islamy, 2004) mengemukakan kebijakan publik sebagai apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Dalam wujud konkret kebijakan dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota, hingga keputusan-keputusan pemerintah di tingkat terbawah.

Laswell dan Kaplan seperti dikutip oleh Winarno (2004) mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice*. Senarai dengan hal itu, Easton dalam pandangan Agustino (Leo, 2008) memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* (sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat).

Dunn (2000) bahwa menyusun tahapan Kebijakan Publik terdiri dari penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Gambar di bawah ini akan menunjukkan bagaimana rangkaian tahap kebijakan tersebut berlangsung.

Sedangkan Starling yang dikutip oleh Ramadhan (2018) mengungkapkan implementasi kebijakan sangat bergantung dari kolaborasi yang dilakukan oleh para *stakeholder*, seperti pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Tahapan terakhir ialah Evaluasi Kebijakan. Tahap ini akan menyajikan data terhadap hasil pelaksanaan kebijakan apakah terjadi ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi kebijakan tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah pada kebijakan lainnya atau kelanjutan dari kebijakan dimaksud.

Pada klasifikasi model yang pertama akan menyajikan beberapa variasi model yang dirumuskan dari beberapa ahli, diantaranya yakni Model Kebijakan Rasional, Model Kebijakan Inkremental, Model Kebijakan *Mixed-Scanning*, Model Kebijakan *Garbage Can*, Model Kebijakan Institusional, Model Kebijakan Elit Massa, Model Kebijakan Kelompok, dan Model Kebijakan Sistem Politik.

Sedangkan pada klasifikasi model yang kedua, terdapat Model Kebijakan Rasional, Model Kebijakan Inkremental, Model Kebijakan *Mixed-Scanning*, dan Model Kebijakan *Garbage Can*. Penjelasan mengenai Model Kebijakan *Garbage Can* akan tentu memiliki porsi lebih banyak pada pemaparan selanjutnya di Sub Bab ini. Pada hakekatnya, Model *Garbage Can* adalah kelanjutan dari perdebatan para ahli kebijakan dan pemangku kepentingan dalam merumuskan mekanisme paling tepat untuk membuat sebuah kebijakan. Sebelum muncul Model *Garbage Can*. Seiring berkembangnya pengetahuan dan problem kebijakan di masyarakat, ditemukanlah alternatif di luar jalur utama Rasional dan Inkremental, dia adalah Model *Garbage Can*. Model ini mencoba meruntuhkan sekat-sekat rasionalitas dan keangkuhan Inkremental dalam membuat kebijakan. Pandangan irasional melatuk pada model ini yang dinilai relevan mengatasi kecepatan waktu dalam menumuskan kebijakan di masa krisis.

Model *Garbage Can* menyiratkan beragam masalah dan alternatif pemecahan masalah dibuang oleh partisipan atau pengambil kebijakan ke dalam wadah keranjang sampah. Di dalam suatu wadah keranjang sampah terdapat beberapa alternatif. Namun patut diperhatikan akan alternatif tergantung juga pada sampah apa yang dihasilkan dari suatu kejadian atau masalah, dari campuran sampah kaleng yang tersedia, dan pada kecepatan yang dikoleksi sampah dibuang dari tempatnya. Sebuah wadah keranjang sampah terdapat berbagai masalah dan solusi dilemparkan oleh para partisipan dalam proses pengambilan keputusan. Campuran sampah dalam sebuah tong sebagian ditentukan oleh berbagai label yang ditempelkan pada wadah-wadah yang lain tetapi sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti apa yang dihasilkan pada saat itu, pada campuran wadah keranjang yang tersedia, dan seberapa cepat sampah bisa dikumpulkan dan dibuang (Cohen, March, & Olsen, 1972)

March dan Olsen (1989) yang mengusulkan Model *Garbage Can* sebagai pembuatan keputusan yang menolak rasionalitas dan menerima irrasional. Model ini mengusulkan alternatif kebijakan, menyeleksi, menilai dan memilih alternatif kebijakan dalam pembuatan keputusan kebijakan publik dengan memfokuskan pada elemen-elemen irrasional sikap para pembuat kebijakan publik. Model ini kerap memperhatikan irrasional kepentingan publik dan nilai-nilai yang ada pada masyarakat. Dalam pandangan March dan Olsen (1989), pengambilan keputusan adalah sebuah proses yang bersifat ambigu, tak terprediksi, dan kecil sekali kaitannya dengan upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Menurut March dan Olsen (1989) para pembuat kebijakan sering tidak memahami tujuan sesungguhnya dari perumusan kebijakan. Begitu juga pemahaman mereka terkait hubungan kausalitas antara problem dan tujuan kebijakan yang dihadapi. Para aktor hanya mendefinisikan tujuan dan memilih cara yang serta-merta seiring berjalannya proses kebijakan, serta hasilnya juga tidak pasti dan tidak dapat diprediksi (March dan Olsen, 1989). Model *Garbage Can* melihat bahwa proses pengambilan keputusan adalah proses mencocokkan permasalahan, solusi, partisipan (aktor) dan *choice opportunity*. Keempat indikator tersebut menjadi keterpaduan yang menyusun konsep *Garbage Can*. Hal ini bisa digambarkan dengan ilustrasi orang memasukkan sampah berupa masalah, berbagai alternatif solusi, serta energi yang dimiliki ke dalam keranjang sampah. Para pembuat kebijakan berharap bahwa rangkaian problem dan solusinya, yang sesuai dengan konteks kelembagaan dan energi yang dimiliki akan muncul dari keranjang sampah tersebut.

Riset-riset berkaitan dengan penggunaan model *Garbage Can* dalam penyusunan kebijakan di Indonesia cukup beragam meliputi pelbagai sektor pembangunan. Hal ini memberikan petunjuk bahwa cukup banyak para ahli studi kebijakan yang memilih model *Garbage Can* sebagai alternatif konsep yang relevan dalam menganalisa sebuah kebijakan yang dilahirkan. Kajian terhadap *Garbage Can* akan mendobrak dominasi dari pilihan yang lazim digunakan pemerintah yakni Model Rasionalitas dan Model Inkremental. Semakin banyak dilakukan studi-studi khusus dan pengembangannya terhadap Model *Garbage Can*, akan memberikan pilihan yang beragam kepada para pemangku kebijakan dalam menyusun kebijakan. Sehingga patut disadari bahwa setiap kebijakan akan memiliki dimensi yang bervariasi berkaitan dengan konteks, situasi, kapasitas kelembagaan, dan tuntutan masyarakat (Citroni, 2018).

Hasil penelusuran tim peneliti mengenai studi kebijakan dengan menggunakan Model *Garbage Can* datang dari penelitian Farid (2019)-Dalam penelitian tersebut digunakan Model *Garbage Can* untuk

menganalisa penyusunan agenda kebijakan dana talangan haji di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tersebut yakni menggunakan metode penelitian kualitatif, dengan maksud untuk memahami fenomena empiris secara holistik (menyeluruh) dengan cara deskripsi dalam bentuk kalimat. Hasil dari penelitian memperlihatkan metode *Garbage Can* yang digunakan pun hanya menyelesaikan berbagai persoalan yang berada di permukaan, tidak menyelesaikan berbagai masalah yang lebih kompleks lainnya.

Diantaranya adalah masalah animo haji yang semakin meningkat setiap tahunnya tidak dibarengi dengan perbaikan fasilitas penunjang haji; pemondokan, catering, pengurusan paspor maupun visa yang seringkali terhambat oleh buruknya birokrasi, pemisahan operator maupun regulator dalam pelaksanaan haji dan semacamnya. Kebijakan dana talangan haji pada mulanya diperuntukkan bagi masyarakat Indonesia yang ingin berhaji namun tidak mempunyai biaya untuk berangkat. Tetapi pada akhirnya, dana talangan haji ini menjadi *bad policy* (kebijakan yang buruk) dan dihentikan karena berbagai permasalahan yang ada seperti menyebabkan penambahan *waiting list*, riba, dan sebagainya (Farid, 2019).

Penelitian berikutnya berkaitan dengan Model *Garbage Can* yakni Studi Formulasi Kebijakan Kartu Banyumas Sehat di Kabupaten Banyumas. Kajian yang ditulis oleh Widhiarto, Rosyadi, Kurniasih (2016) ini mencoba menganalisis proses formulasi Kebijakan Kartu Banyumas Sehat dengan panduan teori multi arus (*multiple stream theory*) dari John W. Kingdon. Teori ini merupakan pengembangan dari *Garbage Can* teori yang dikemukakan oleh Cohen, March, dan Olsen. Dari hasil pengembangannya, Kingdon merekonstruksi bahwasanya terdapat tiga arus utama dalam formulasi kebijakan publik yaitu *problem*, *policy*, dan *political streams*. Hasil penelitian menemukan fakta bahwa terdapat hubungan yang tidak independen dan kekuatan arus yang tidak simultan antara *problem*, *policy*, dan *politics stream* dalam menyusun kebijakan Kartu Banyumas Sehat di Kabupaten Banyumas.

Selanjutnya terdapat penelitian yang ditulis oleh Wiyono, Isfanofi, dan Pratama (2016) pada tahun 2016 yang menggunakan *Garbage Can Theory* sebagai salah-satu *grand theory* dari 3 konsep yang dipakai. Riset ini memilih *mixed method* untuk menjelaskan kerangka analisa dalam perumusan dan penilaian terhadap kebijakan infrastruktur strategis untuk mengendalikan banjir di Jakarta lewat proyek pembangunan *Giant Sea Wall* dan *Multi Purpose Deep Tunnel*. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa semua peserta turut serta dalam pengambilan keputusan. Keputusan yang diambil karena adanya pengawasan lebih banyak dibandingkan dengan keputusan hasil resolusi, artinya solusi yang ditawarkan kurang efektif dalam menyelesaikan persoalan atau partisipan kurang memaksimalkan perannya dalam pengambilan keputusan karena begitu banyak pihak yang terlibat.

Diantara kelemahan-kelemahan dalam kebijakan ini pertama adalah banyaknya revisi penerapan kebijakan tersebut, kemudian kedua adanya aktor-aktor yang memiliki persepsi sendiri sehingga melahirkan multi tafsir dalam penerapan kebijakan di lapangan, ketiga ketegasan dalam penerapan kebijakan yang dirasakan kurang karena tidak diatur secara spesifik, dan keempat karena lebih dirasakan beraroma politik maka kebijakan ini rentan terhadap campur tangan politik apabila belum mencapai suatu konsensus.

Maka dari itu riset ini ingin coba menghasilkan sebuah analisis bagi kebijakan model *Garbage Can* yang dapat dipakai oleh pemerintah daerah khususnya pemerintah Provinsi Banten dalam hal ini menanggulangi persebaran COVID 19.

B. METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Dalam metode kualitatif deskriptif, bertujuan untuk melihat fakta, keadaan, fenomena dan keadaan yang terjadi pada saat penelitian sedang berjalan. Penelitian ini menafsirkan data yang bersangkutan apa adanya, termasuk memotret situasi yang sedang terjadi, termasuk juga respon masyarakat atas peristiwa tersebut. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan fenomenologi. Sebagai penelitian kualitatif, penelitian ini mencoba memaknai lebih dalam makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial, kemanusiaan dan tentu lingkungan (Creswell, 2015).

Penelitian dimaksudkan untuk menggali secara mendalam bagaimana kebijakan penanggulangan COVID 19 di Banten, dari memetakan kebijakan apa saja yang diambil selama pandemi berlangsung, hingga menemukan model kebijakan model *Garbage Can* yang membuat kebijakan menjadi lebih efisien dan populis dari model rasional dan inkremental, serta bagaimana model kebijakan *Garbage Can* dapat berlangsung beriringan cepat dengan pesatnya penularan virus corona di Banten.

Pengambilan data dilakukan dengan metode *Focus Group Discussion* (FGD) secara daring dengan beberapa pemangku kepentingan yang berada di Banten khususnya Dinas Kesehatan dan LSM Pattiro. FGD diadakan sekali bersamaan dengan seminar yang diadakan oleh Prodi Ilmu Pemerintahan FISIP UNTIRTA bekerjasama dengan LSM Pattiro, hal-hal yang dibahas dalam forum seputar kebijakan pemerintah dalam penanganan COVID 19 di Banten, seputar dana yang dianggarkan dan peruntukan dana tersebut, serta beberapa kebijakan yang bersifat *try and error* yang dilakukan oleh pemerintah untuk memutus mata rantai penularan COVID 19 di Banten. Informan yang dipilih dalam FGD harus memiliki kualifikasi penguasaan data, informasi atau fakta dari suatu objek penelitian (Bungin, 2015).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Ada beberapa kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam lingkup Provinsi Banten baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain :

1. Keputusan Gubernur Nomor 443/Kep.114-huk/2020 Tentang Penetapan Kejadian Luar Biasa Corona (COVID-19) Di Wilayah Provinsi Banten Dan Dilaksanakannya Social Distancing,
2. Instruksi Gubernur No. 1 Tahun 2020 Tentang Peliburan Sekolah Untuk Belajar Di Rumah Mulai Dari Tanggal 16 Maret 2020 Hingga 30 Maret 2020.
3. Pergub No. 16 Tahun 2020 Tentang PEDOMAN PEMBATAAN SOSIAL BERSKALA BESAR DALAM PENANGANAN CORONA VIRUS DISEASE 2020 DI KABUPATEN TANGERANG, KOTA TANGERANG, DAN KOTA TANGERANG SELATAN.

Kebijakan-kebijakan tersebut dilakukan antara lain untuk menekan laju penularan virus corona yang menyebar secara cepat. Kebijakan tadi juga merupakan kepanjangan dari kebijakan pemerintah pusat, yaitu Keputusan Presiden no. 11 tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Daerah sebagai pelaksana Gugus Tugas Percepatan Penanggulangan COVID 19 memiliki struktur tugas sendiri yang berkoordinasi langsung dengan pemerintah pusat. Struktur Gugus Tugas di daerah diatur dalam Surat Edaran Mendagri tentang Pembentukan Gugus Tugas Tingkat Daerah.

Tabel 2. Struktur Gugus Tugas Tingkat Provinsi

ANGGOTA	PJ TUGAS	TUGAS
Gubernur	Ketua	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan rencana operasi dan melaksanakan penanganan, 2. Mengoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan penanganan, 3. Melakukan pengawasan pelaksanaan penanganan, 4. Mengerahkan sumberdaya untuk pelaksanaan kegiatan penanganan, dan 5. Melaporkan pelaksanaan penanganan kepada Gugus Tugas Tingkat Provinsi.
Kodam/Korem	Wakil 1	Mewakili Gubernur dalam melaksanakan Tugas Ketua Gugus Tugas Tingkat Provinsi
Kapolda	Wakil 2	
BPBD	Sekretariat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administrasi surat menyurat 2. Kegiatan protokoler, dan 3. Dukungan kesekretariatan
Dinkominfo, Dinkes, LSM, Swasta, Media, Sosial Media	Humas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi publik 2. Agenda setting 3. Strategi komunikasi 4. Media monitoring, dan 5. Juru bicara

BPBD, TNI, BUMD, BINDA, IDI, Universitas, LSM, Swasta	Perencanaan, Pakar, data, analisis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengumpulan data 2. Analisa 3. Kajian 4. <i>Policy brief</i> 5. Protokol nasional 6. Perencanaan, dan 7. Laporan capaian
---	------------------------------------	---

Sumber: Pattiro, 2020

Selain perangkat pemerintah daerah yang dilibatkan dalam gugus tugas penanggulangan COVID 19, dalam Surat Edaran Mendagri tersebut juga mencantumkan elemen lain yang ikut mengemban tugas dalam penanganan pandemi ini, diantaranya terdapat LSM, sektor swasta, dan Organisasi Profesi seperti IDI.

Dalam penelitian ini, ada beberapa bidang kebijakan yang akan dibahas berkaitan dengan penanganan COVID 19 di Provinsi Banten yang melingkupi kebijakan di bidang pendidikan, kebijakan di bidang kesehatan, dan kebijakan di bidang anggaran. Kebijakan-kebijakan tersebut menjadi fokus karena pengambilan keputusan dilakukan secara cepat dan hampir tidak melibatkan *stakeholder* yang ada di Banten karena tuntutan kedaruratan yang membutuhkan kebijakan yang cepat dan tepat.

Kebijakan Bidang Pendidikan

Pandemi COVID 19 mengharuskan pemerintah mengambil langkah cepat dalam menanggulangi penyebaran virus. Kebijakan penanggulangan COVID 19 dari segi pendidikan Gubernur Banten mengeluarkan Instruksi Gubernur No. 1 Tahun 2020 Tentang Peliburan Sekolah mulai Tanggal 16 Maret 2020 sampai 30 Maret 2020 dan disusul dengan kebijakan Instruksi Gubernur No. 2 Tahun 2020 Tentang Perpanjangan Waktu Libur Proses Belajar Mengajar di Sekolah dari 31 Maret 2020 sampai 1 Juni 2020. Pada proses pembelajaran jarak jauh, internet, ponsel pintar, dan laptop menjadi piranti utama yang digunakan dalam mendukung kesuksesannya. Akan tetapi, berubahnya pola pendidikan tradisional dengan mengadopsi sistem tatap muka menjadi pembelajaran jarak jauh telah merugikan siswa-siswa yang berasal dari keluarga prasejahtera dan berada di daerah pedesaan. Ketika pembelajaran normal mereka terkendala dengan akses terhadap pendidikan, sekarang ditambah dengan hambatan karena tidak setaranya infrastruktur teknologi, yaitu tidak seimbangya distribusi internet rumah tangga di Indonesia khususnya di Provinsi Banten.

Untuk mengatasi persoalan tidak meratanya distribusi internet muncul kebijakan lain dari Gubernur Banten untuk melaksanakan pembelajaran secara daring sampai bulan Desember 2020 dan bagi sekolah yang mengalami kesulitan dalam pelaksanaan pembelajaran daring diperbolehkan untuk melaksanakan tatap muka terbatas dengan protokol kesehatan yang ketat (Tangerangnet.com, 2020).

Kebijakan pembukaan sekolah secara terbatas ternyata tidak membawa hasil yang baik, banyak sekolah yang menjadi cluster baru penyebaran COVID 19 sehingga Gubernur Banten meminta kembali seluruh walikota/bupati untuk menunda pembelajaran tatap muka secara terbatas (IDNtimes.com, 2020). Penundaan pembukaan sekolah tersebut ternyata tidak diikuti oleh beberapa kabupaten/kota yang ada di Provinsi Banten, diantaranya Kota Serang dan Kabupaten Pandeglang masih melaksanakan pembelajaran dengan sistem tatap muka walaupun sudah ada siswa yang dinyatakan positif corona.

Masih adanya pemimpin daerah di Banten yang tidak menuruti instruksi Gubernur Banten untuk menunda pembukaan sekolah selama angka penularan masih tinggi diakui walikota Serang Syafrudin karena tidak adanya koordinasi yang baik antara pemerintah provinsi dengan kota Serang, sehingga kebijakan tidak dapat berjalan dengan baik. Tidak hanya soal pembukaan sekolah, pada awal penerapan kebijakan libur sekolah karena pandemi sesuai Ingub No. 1 Tahun 2020 juga menuai kritik dari beberapa pimpinan daerah karena kebijakan dikeluarkan secara sepihak tanpa melalui proses koordinasi dengan walikota/bupati yang ada di Banten, sehingga awalnya sekolah sempat masih melakukan aktivitas seperti biasa setelah keluarnya Ingub kemudian baru ditutup setelah beberapa hari Ingub diberlakukan (Suara.com, 2020).

Ada beberapa kendala dalam penerapan pembelajaran jarak jauh, selain kondisi ekonomi peserta didik yang beragam dan infrastruktur internet yang belum memadai, juga ada masalah kehadiran yang minim pada proses pembelajaran daring karena guru dan orang tua tidak dapat memantau langsung siswanya. Pemerintah daerah di Provinsi Banten mengeluarkan beberapa aplikasi yang diluncurkan

guna membantu kegiatan belajar-mengajar jarak jauh, diantaranya e-Absen yang diluncurkan oleh Pemerintah Kota Tangerang di bawah aplikasi Tangerang LIVE, atau aplikasi Sistem Informasi Presensi Online (SIPO) yang diluncurkan Kabupaten Lebak. Aplikasi ini guna mendukung guru dan orang tua murid agar dapat memantau kehadiran siswa dalam mengikuti pembelajaran jarak jauh. Akan tetapi aplikasi-aplikasi pendidikan yang ada guna mendukung belajar mengajar jarak jauh belum menjadi opsi bagi pemerintah Provinsi Banten secara provinsi karena masih berlaku secara parsial berdasarkan inovasi masing-masing kepala daerah.

Kebijakan Bidang Kesehatan

Kebijakan di bidang kesehatan dapat dilihat dalam Pergub No.16 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Bersekala Besar dalam Penanganan Corona Virus Disease Tahun 2020 di Tangerang Raya yang berlaku dari Tanggal 18 April 2020 sampai 3 Mei 2020. Sejak awal berlakunya Pergub No. 16 Tahun 2020 pada tanggal 3 Mei 2020, hingga perpanjangan PSBB ke tujuh melalui Keputusan Gubernur No. 443/Kep.203-Huk/2020 yang memperpanjang PSBB hingga tanggal 6 September 2020 PSBB masih terus diperpanjang selama periode 2 pekan sekali karena jumlah kasus penularan COVID 19 nyatanya masih terus mengalami kenaikan walaupun diberlakukan PSBB (detik.com, 2020).

Terus meningkatnya kasus penularan COVID 19 kemudian kembali merubah kebijakan Gubernur Banten, dari PSBB yang hanya berlaku pada regional Tangerang Raya, pada tanggal 7 September 2020 diperluas menjadi berlaku di semua kawasan Provinsi Banten. Melalui Pergub Banten No. 38 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan, Gubernur Banten berupaya untuk menekan angka penularan yang tinggi, Pergub tersebut menjadi payung hukum untuk memberikan sanksi bagi pelanggar PSBB dan justifikasi pengerahan aparat Negara seperti TNI dan Polri untuk turut serta dalam membantu pemerintah daerah dalam menegakkan aturan tersebut.

PSBB yang berlaku menyeluruh di seluruh kawasan provinsi Banten berbeda dengan PSBB sebelumnya dari segi koordinasi. Pada saat menerapkan perda PSBB parsial bagi Tangerang Raya maupun perpanjangan PSBB tersebut dari perpanjangan pertama hingga ke sembilan, ada beberapa rapat evaluasi yang diadakan untuk memutuskan apakah PSBB akan diperpanjang atau tidak. Tetapi ketika menetapkan PSBB menyeluruh, Gubernur Banten langsung menetapkan keputusan tanpa adanya rapat evaluasi terlebih dahulu. Padahal ada beberapa pimpinan daerah di Banten yang tidak menyetujui kebijakan PSBB secara menyeluruh seperti Bupati Serang. Bupati Serang, Ratu Tatu Chasanah, menginginkan di Kabupaten Serang hanya menerapkan PSBB parsial, yaitu hanya berlaku bagi kecamatan-kecamatan yang memiliki angka penularan yang tinggi. Alasan Kabupaten Serang berat untuk menerapkan PSBB menyeluruh karena Kabupaten Serang tidak memiliki anggaran untuk membiayai PSBB dan dampak ekonomi yang merugikan pelaku usaha jika PSBB diterapkan secara menyeluruh di Banten (Antarane.com, 2020).

Banten menyiapkan lima rumah sakit untuk dijadikan rujukan pasien COVID 19, diantaranya RSUD Drajad Prawiranegara di Kota Serang, RSUD Kabupaten Serang, RSUD Balaraja Kabupaten Tangerang, RS Siloam Kelapa Dua Kota Tangerang dan rumah sakit rujukan tingkat provinsi bagi pasien COVID 19, yaitu RSUD Banten yang hanya khusus dipersiapkan untuk menangani pasien COVID 19 dengan menutup seluruh pelayanan umum. RSUD Banten menyediakan 250 tempat tidur untuk pasien COVID 19, sementara pelayanan umum dari RSUD Banten dialihkan ke tiga rumah sakit yang berada di Kota Serang, yaitu RS Hermina, RS Sari Asih, dan RSUD Kota Serang.

Kebijakan pengadaan alat tes cepat (*rapid test*) untuk memetakan daerah dengan resiko penularan yang tinggi dan rendah juga diambil oleh Pemda Banten. Dengan menggelontorkan anggaran sebesar 26 Miliar rupiah untuk pengadaan dan pengambilan sampel darah dengan alat tes cepat. Anggaran tersebut dialokasikan untuk membeli 154.000 stik alat tes cepat yang akan didistribusikan ke Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Banten. Bila dibandingkan dengan jumlah penduduk banten menurut data BPS 2016 berjumlah 12.927.316 jiwa, jika dihitung rasio perbandingan jumlah target dengan jumlah penduduk Banten maka berbanding 1:83.943 orang, artinya dari 83.943 penduduk hanya 1 yang menjalani tes cepat. Apalagi dari target yang ditentukan, baru terealisasi 47.180 orang yang sudah mengikuti tes tersebut (beritasatu.com, 2020).

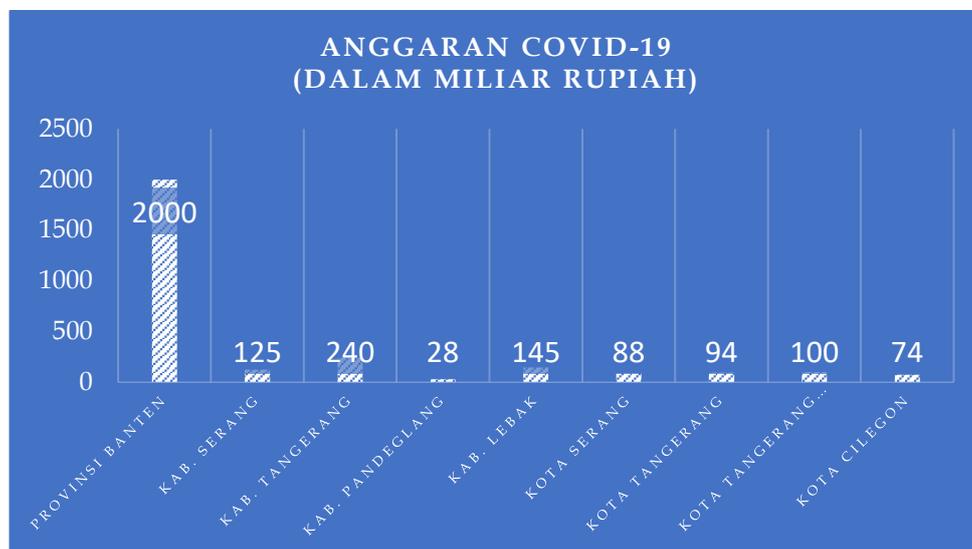
Selain rasionalitas antara penduduk Banten dengan target tes cepat yang timpang, kebijakan tes cepat juga mendapat penolakan dari beberapa elemen masyarakat seperti Forum Silaturahmi Pondok Pesantren (FSPP) Kota Serang yang memiliki anggota sebanyak 221 pondok pesantren menolak dilakukan tes cepat. Penolakan tersebut karena pemerintah belum efektif dalam melakukan komunikasi dengan para kiyai pemilik pondok pesantren tentang bahaya COVID 19 dan pentingnya

tes cepat sebagai upaya pemetaan dalam rangka pencegahan penularan COVID 19 (suarabanten.com, 2020).

Kebijakan Bidang Anggaran

Banten menetapkan anggaran penanggulangan COVID 19 secara asimetris bagi setiap Kabupaten/Kota yang berada di wilayahnya. Tiap daerah memiliki anggaran yang berbeda-beda namun tidak sampai memenuhi 50% dari APBD. Pemprov Banten sendiri mengalokasikan anggaran sebesar 2 Triliun dari total 13 Triliun anggaran belanja daerah. Anggaran tersebut akan digunakan untuk menangani empat sektor yakni sektor kesehatan sebesar Rp 266,9 miliar, sektor ekonomi sebesar Rp 245,5 miliar, untuk jaring pengaman sosial (JPS) sebesar Rp 1,182 triliun, dan untuk Bantuan Keuangan (Bankeu) kepada kabupaten/kota sebesar Rp 440 miliar.

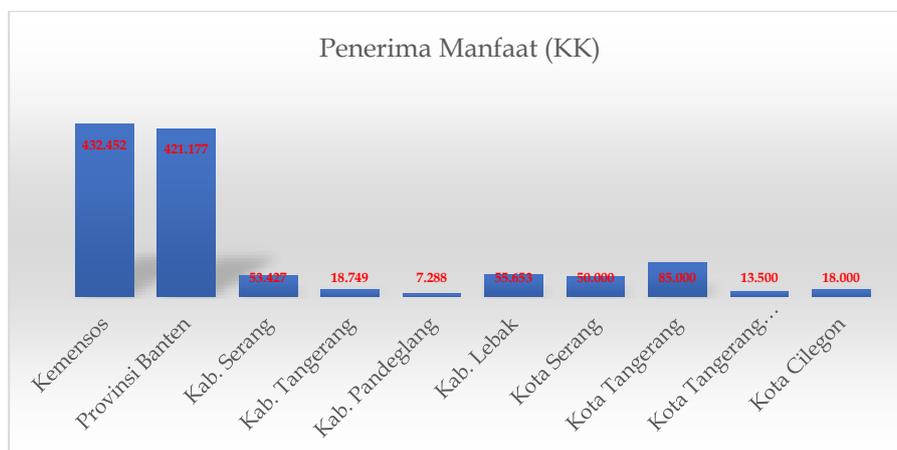
Sementara timbulnya kasus kemiskinan baru membayangi warga Banten akibat dari COVID 19. Ada sekitar 3,1 Juta Rumah Tangga di Provinsi Banten menurut BPS Tahun 2019 dan diantaranya yang berada di bawah garis kemiskinan sebanyak 413 ribu Rumah Tangga. Pemerintah Provinsi Banten menganggarkan sebanyak 1,1 Juta Rumah Tangga di Provinsi Banten akan mendapatkan Jaring Pengaman Sosial namun proses pendataan masih menjadi problem (Pattiro, 2020).



Gambar 3. Anggaran COVID 19 di Banten

Sumber: Pattiro, 2020

Berbeda dengan situasi normal, bantuan sosial pandemi memiliki dua fungsi: (a) subsidi kehilangan pendapatan akibat krisis; (b) kompensasi kehilangan peluang akibat kebijakan pembatasan (isolasi) sosial melalui pelarangan aktivitas di luar tempat tinggal, sehingga dari sisi nilai cenderung lebih besar.



Gambar 4. Penerima Manfaat Bansos per KK di Banten

Sumber: Pattiro, 2020

Pemerintah menganggarkan bantuan sosial sebesar Rp 600.000 per KK untuk membantu kesulitan ekonomi yang dirasakan oleh keluarga pra sejahtera akibat dari COVID 19, dengan nilai kompensasi sebesar Rp 600.000 dalam kondisi PSBB diharapkan masyarakat tidak lagi keluar rumah. LSM Pattiro mengungkapkan beberapa kesalahan terkait kebijakan bansos, *pertama Tidak kontekstual*. Bansos berupa sembako senilai Rp. 600.000/RT merupakan skema untuk konteks normal dengan asumsi penerima tetap menjalankan aktivitas mencari nafkah, bukan untuk menahan warga agar tetap di rumah.

Kedua Bansos pandemi seharusnya juga berkarakter kompensasi, bukan hanya subsidi. Skema bantuan sosial untuk pandemi pada prinsipnya adalah kompensasi atas larangan meninggalkan rumah, bukan subsidi kekurangan penghasilan akibat dalam *income generating* sebagaimana situasi normal.

Ketiga Banyak varian. Bansos di area PSBB terlalu beragam (Sembako Natura, PKH, Kartu Prakerja) dengan target group berbeda, sementara skema penanganan untuk PSBB memerlukan kecepatan dan ketepatan sasaran.

Bencana Pandemi telah menyebabkan kemiskinan meningkat. Anggaran bansos menasar kelompok terdampak mencapai 75% di atas garis kemiskinan. Jika Pemerintah memutuskan pemberian bantuan sosial senilai besaran bansos yang ditetapkan saat ini yaitu sebesar Rp 600.000 maka diperlukan anggaran Rp. 0,6 jt dikalikan 2,7 jt Rumah Tangga yang akan dialokasikan selama 3 bulan, maka pemerintah membutuhkan anggaran sebanyak Rp. 3,7 Triliun. Semakin besar kompensasi yang diberikan semakin kecil *opportunity lost* yang dialami oleh kelompok penerima manfaat.

Koordinasi urusan anggaran antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota di Provinsi Banten juga tidak berjalan mulus. Saat kabupaten/kota menginginkan pergeseran anggaran untuk COVID 19, namun pemerintah provinsi menginginkan pergeseran anggaran dari Bankeu Pemprov Banten. Adapun Bankeu tiap – tiap kabupaten/kota, Kabupaten Pandeglang sebesar Rp 55 miliar, Kota Serang sebesar Rp 45 miliar, Kabupaten Tangerang sebesar Rp 60 miliar, Kota Cilegon sebesar Rp 45 miliar, Kota Tangerang Selatan Sebesar Rp 45 Miliar, Kabupaten Serang sebesar Rp 80 miliar, Kota Tangerang sebesar Rp 45 miar, dan Kabupaten Lebak sebesar Rp 65 miliar (Suara.com, 2020). Jika dilihat dari struktur anggaran Bankeu tersebut, daerah Tangerang Raya yang justru terdampak paling parah dari COVID 19 dan hanya memiliki anggaran Bankeu yang kecil yaitu rata-rata sebesar Rp 45 miliar, sedangkan kabupaten/kota lain yang kasus penyebaran COVID 19 relatif kecil memiliki Bankeu yang lebih besar. Hal ini yang kemudian menimbulkan penolakan dari kabupaten/kota di Provinsi Banten atas kebijakan anggaran Gubernur.

Memahami *Garbage Can* dalam Kebijakan COVID 19 di Banten

Simulasi kebijakan model *Garbage Can* dapat digambarkan melalui empat aliran dan seperangkat asumsi dalam mengelola “sampah” yang diperkenalkan oleh Cohen, March, dan Olsen. (Cohen et al., 1972) Yang *pertama* adalah *choice opportunity*, dimana anggota tetap memiliki asumsi suara. Setiap suara memiliki keputusan, struktur keputusan merupakan daftar partisipan yang memiliki daftar kesempatan pilihan untuk diambil. Yang *kedua* adalah permasalahan, beberapa kasus permasalahan akan diasumsikan. Kemudian setiap permasalahan akan dikarakteristikan berdasarkan waktu, energy yang dibutuhkan, dan akses terhadap struktur. Yang *ketiga* adalah solusi, solusi akan dibuat skala prioritas, dengan skala mana yang memiliki keputusan potensial yang memiliki energi paling sedikit untuk diwujudkan (*effective energy*). Yang *keempat* adalah partisipan (aktor), yakni aktor yang memiliki akses terhadap kebijakan publik. Setiap partisipan akan dikarakteristikan berdasarkan pengalaman dari pengambilan keputusan. Setiap partisipan menyediakan energi yang potensial kepada organisasi. (Tamir & Grabarski, 2020)

Untuk membuat “tempat sampah”, maka keempat aliran yaitu *choice opportunity*, permasalahan, solusi, dan partisipan (aktor) harus memiliki kecocokan. Dari keempat aliran tersebut yang terjadi pada kebijakan penanggulangan COVID 19 di Banten adalah tidak adanya harmonisasi antara ke empat aliran tersebut. Partisipan yang dipegang oleh Gubernur Banten sebagai ketua gugus tugas daerah dan bupati/walikota justru memiliki peranan yang terlalu besar sehingga mengecilkan peran yang lain.

Hal ini bisa dilihat ketika Gubernur Banten menyusun anggaran penanggulangan COVID 19 dengan menggunakan bantuan keuangan daerah. Bantuan keuangan di daerah yang memiliki resiko

terbesar penularan COVID 19 seperti daerah Tangerang Raya justru memiliki anggaran Bankeu yang kecil, dan daerah dengan resiko penularan COVID 19 yang kecil justru memiliki Bankeu yang besar. Partisipan yang memiliki wewenang dalam menentukan kebijakan juga tidak dapat berkoordinasi secara efektif seperti kasus pembelajaran jarak jauh, Gubernur Banten dan Walikota Serang justru saling bertolak belakang dalam mengeluarkan kebijakan pembukaan sekolah pada masa pandemi.

Saat Gubernur Banten menerapkan kebijakan untuk meluaskan PSBB dari yang hanya berlaku di Tangerang Raya kini berlaku di delapan kota dan kabupaten yang ada di Provinsi Banten juga mengalami permasalahan. Gubernur Banten tanpa mengevaluasi kebijakan PSBB ke delapan langsung memutuskan untuk PSBB secara menyeluruh. Hal ini banyak diprotes bupati/walikota yang ada di Banten karena masing-masing kota/kabupaten yang ada memiliki kepentingan yang berbeda-beda, terutama kesanggupan anggaran daerah dalam pelaksanaan PSBB juga kepentingan ekonomi di daerah masing-masing.

Hal yang diharapkan dari sebuah keputusan penanggulangan COVID 19 di Banten adalah adanya *win-win solution* yang dapat mengakomodasi kepentingan kesehatan maupun kepentingan ekonomi yang menjadi permasalahan utama dari pandemi COVID 19. Keputusan tersebut sulit untuk diterapkan saat pemerintah mengalami jalan buntu dalam mencari alternatif keputusan lain selain PSBB atau untuk memodifikasi PSBB dalam menangani masalah pandemi COVID 19.



Gambar 5. Alur Pengambilan Keputusan *Garbage Can*
Sumber: Peneliti, 2020

Konteks kelembagaan memiliki pengaruh yang besar dalam upaya mempengaruhi karakteristik partisipan untuk mengambil kebijakan yang memiliki kemungkinan yang kecil untuk diintervensi oleh aktor dari luar lembaga tersebut (Cohen et al., 1972). Karena model *Garbage Can* murni pada dasarnya bebas dari kelembagaan, atau struktur dalam hal ini diperlakukan sebagai komponen dari luar (Sager & Rielle, 2013) kecilnya intervensi yang diarahkan kepada partisipan serta lemahnya kelembagaan dalam model *Garbage Can* membuat partisipan sebagai aktor pembuat kebijakan berperilaku sesuai dengan interpretasi aturan dan praktik yang dibangun secara sosial, diketahui secara umum, diantisipasi, dan dapat diterima secara luas (Sager & Rielle, 2013).

Karena terlalu berfokus kepada bagaimana perilaku partisipan dalam situasi pembuatan kebijakan, maka peran bagaimana pilihan kesempatan (*choice opportunity*) menjadi terlewatkan (Padgett, 2013). Berbagai kesempatan pilihan kebijakan dapat membantu pengambilan keputusan secara tepat, hal ini tidak dapat dipenuhi jika pengambilan keputusan hanya tersentral pada satu aktor.

Choice Opportunity (Cohen et al., 1972), *Policy windows* (Saetren, 2016) merupakan tempat pertemuan atau komite dimana ada kesempatan dan kapasitas untuk membuat berbagai pilihan dimungkinkan. Untuk menggambarkan bagaimana pentingnya *Choice opportunity* atau *policy windows* dapat dipahami sebagai *Garbage Can* itu sendiri. Dimana sebuah pilihan dapat berarti sebuah campuran dari masalah, solusi dan partisipan (Denzin, Lipset, Trow, & Coleman, 2018).

Kebijakan penanganan penyebaran COVID 19 di Provinsi Banten menyiratkan banyaknya variabel yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Provinsi. (Sager & Rielle, 2013) Dimensi kebijakan pada konteks ini juga beragam, tidak hanya dimonopoli oleh sektor kesehatan semata. Pada sisi lainnya, tuntutan kecepatan dan ketepatan waktu tak terabaikan. Sehingga memaksa Pemerintah

Provinsi memilih dari keberadaan *Choice Opportunity* yang tersedia. Kebijakan yang diambil cenderung ternilai irasional. Berbagai alternatif yang berpengaruh, dikumpulkan dan dikelola oleh Pemerintah Provinsi dalam satu wadah pilihan. Pemerintah Daerah memiliki otoritas untuk menentukan kebijakan apa yang dinilainya paling memungkinkan yang dapat diambil dari wadah tersebut.

Model *Garbage Can* tercermin dari pelbagai keputusan yang dihasilkan oleh Pemerintah Provinsi Banten. Diantaranya dapat ditunjukkan oleh pertama, penetapan tiga daerah zona merah (wilayah Tangerang Raya) di awal masa Pandemi COVID 19 (Bulan Maret dan April) tidak dibarengi oleh penyediaan Rumah Sakit khusus penanganan pasien positif Corona di wilayah tersebut. Pemerintah Provinsi justru menyediakan lebih banyak Rumah Sakit penanganan COVID 19 di luar wilayah Tangerang Raya dengan jarak tempuh 1 jam perjalanan kendaraan. Demikian juga dengan penyediaan laboratorium uji tes pasien terduga *suspect* di masa awal Pandemi yang hanya ada satu di wilayah zona merah.

Fokus kebijakan Pemerintah Provinsi bidang kesehatan ada pada tindakan kuratif yakni bagaimana mengobati orang yang sudah terpapar COVID 19. Sementara tindakan preventif dan telusur jejak penyebaran COVID 19 tidak ada program yang signifikan. Tes massal hanya dilakukan ditempat tertentu dengan intensitas yang kecil. Tes massal hanya bersifat himbuan dan sukarela dari warga. Tidak dilakukan sebagai sebuah sistem yang mengikat dan terstruktur dalam rangka pemetaan dan deteksi dini penyebaran COVID 19. Dukungan anggaran sosialisasi dan tes COVID 19 massal tidak sebesar penanganan pasien dan Bantuan Sosial sektor ekonomi. Pemerintah Provinsi Banten memandang bahwa penanganan pasien positif COVID 19 lebih penting dan Bantuan Sosial bisa meredakan gejala perekonomian warga yang dibatasi ruang gerak sehari-hari. Dua kebijakan ini mendapat publikasi media yang masif dan dinilai paling efektif menyerap anggaran. Inilah yang terlihat dari pola Pemerintah Provinsi mengambil sebuah kebijakan dari banyaknya pilihan dan tuntutan dalam "Wadah Sampah". (Glynn, Greve, & Rao, 2020)

Pengambilan keputusan penanganan COVID 19 memang harus dilakukan secara cepat, karena berbalapan dengan kasus penularan virus corona yang semakin meningkat pesat setiap harinya. Namun dalam kasus di Banten, alternatif pilihan justru kurang disodorkan dalam kebijakan yang dikeluarkan. Alternatif pilihan justru menjadi pilihan terakhir saat para pembuat kebijakan sering tidak memahami tujuan sesungguhnya dari perumusan kebijakan. Begitu juga pemahaman mereka terkait hubungan kausalitas antara masalah dan tujuan kebijakan yang dihadapi. Para aktor hanya mendefinisikan tujuan dan memilih cara yang serta-merta seiring berjalannya proses kebijakan.

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Pengambilan kebijakan dengan model *Garbage Can* dapat meringkaskan beberapa proses tahapan yang harus dijalani dalam kebijakan publik. Hal ini sangat diperlukan karena dalam kasus COVID 19 kebijakan yang cepat dan tepat sangat diperlukan untuk mengimbangi pesatnya laju penularan virus corona dan dampak kerusakan ekonomi yang ditimbulkannya pun tidak kalah besar.

Namun tidak berjalan seperti seharusnya, keempat elemen yang membentuk *Garbage Can* seperti alternatif pilihan, permasalahan, solusi, dan partisipan justru tidak dapat berjalan beriringan. Peran partisipan yang sangat besar justru membatasi peran dari elemen lain yang sebenarnya sama-sama memainkan peranan penting dalam membentuk *Garbage Can*. Konsekuensinya adalah tidak adanya alternatif pilihan kebijakan (*choice opportunity*) yang dapat disodorkan selain yang sudah dikeluarkan oleh partisipan, hal ini bertentangan dengan konsep *Garbage Can* yang bersifat irasional yang lebih menekankan alternatif-alternatif dalam pembuatan kebijakan daripada kebijakan itu sendiri.

Campuran "sampah" dalam sebuah *Garbage Can* sebagian ditentukan oleh berbagai label yang ditempelkan pada wadah-wadah yang lain tetapi sebagian lagi ditentukan oleh sampah seperti apa yang dihasilkan pada saat itu, pada campuran wadah keranjang yang tersedia, dan seberapa cepat sampah bisa dikumpulkan dan dibuang. Pada akhirnya masalah "kecepatan" yang menjadi prioritas utama dari kebijakan, dan apabila ada kesalahan dalam implementasi, kemudian kebijakan baru akan keluar sebagai koreksi atau pembatal kebijakan sebelumnya yang juga keluar secara cepat.

Rekomendasi

Kecepatan dalam model *Garbage Can* memang menjadi kelebihan dalam model kebijakan ini. Namun dalam kasus di Banten untuk mengurangi luasnya peran partisipan yang tersentral kepada individu perlu ada pembagian peran yang signifikan antara aliran-aliran yang berperan dalam permasalahan “Wadah Sampah” di Banten, sehingga masing-masing dapat memaksimalkan kontribusinya secara organisasional dan efisien dalam sebuah *outcome Garbage Can* tanpa merasa dijegal oleh aktor yang lain, juga untuk meningkatkan efektivitas program agar tidak terjadi tumpang tindih kepentingan.

REFERENSI

- Antaranews.com. (2020). *Bupati Serang Ingin PSBB Diberlakukan Parsial*. Retrieved from <https://banten.antaranews.com/berita/125542/bupati-serang-inginkan-psbb-diberlakukan-parsial>
- BBC. (2018). *Benua Asia Terdampak Terbesar Bencana di Dunia*. Retrieved from <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-46431860>
- beritasatu.com. (2020). *Rapid Test di Banten Masih Jauh dari Target*. Retrieved from <https://www.beritasatu.com/surya-lesmana/nasional/639025/rapid-test-di-banten-masih-jauh-dari-target>
- BNPB. (2020). *Jumlah Kejadian Bencana di Indonesia*. Retrieved from <https://bnpb.cloud/dibi/grafik1a>
- Bungin, B. (2015). *Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Kencana.
- Citroni, G. (2018). Local democracy and deliberative arenas: Politics in the *Garbage Can? Partecipazione e Conflitto*, 11(1), 276–279. <https://doi.org/10.1285/i20356609v11i1p276>
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A *Garbage Can* Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Creswell, J. W. (2015). *Research Design, Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Denzin, N. K., Lipset, S. M., Trow, M., & Coleman, J. S. (2018). Organizational Analysis. *Sociological Methods*, 127–136. <https://doi.org/10.4324/9781315129945-12>
- detik.com. (n.d.). *Grafik Penularan Virus COVID 19 di Indonesia*.
- detik.com. (2020). *PSBB di Tangerang Raya Diperpanjang Lagi hingga 6 September 2020*. Retrieved from <https://news.detik.com/berita/d-5143670/psbb-di-tangerang-raya-diperpanjang-lagi-hingga-6-september-2020>
- Dinkes Provinsi Banten. (2020). *Peta Sebaran COVID 19 di Provinsi Banten*. Retrieved from <https://twitter.com/DinkesBanten/status/1307646490454581248/photo/3>
- Dunn, W. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Etjung Widhiarto, Slamet Rosyadi, dan D. K. (2016). *STUDI FORMULASI KEBIJAKAN KARTU BANYUMAS SEHAT DI KABUPATEN BANYUMAS*. 2, 45–58.
- Farid, M. R. A. (2019). Dana Talangan Haji ; Problem atau Solusi Jitu ? *PALITA: Journal of Social-Religion Research*, 4(2), 107–120.
- Glynn, P. W., Greve, H. R., & Rao, H. (2020). Relining the *Garbage Can* of organizational decision-making: Modeling the arrival of problems and solutions as queues. *Industrial and Corporate Change*, 29(1), 125–142. <https://doi.org/10.1093/icc/dtz069>
- IDNTimes.com. (2020). *Minta Sekolah Tatap Muka Ditunda, Gubernur: Jangan Sampai Ada Korban*. Retrieved from <https://banten.idntimes.com/news/banten/khaerul-anwar-2/minta-sekolah-tatap-muka-ditunda-gubernur-jangan-sampai-ada-korban/3>
- Infocorona.bantenprov.go.id. (n.d.). *No Title*.
- Islamy, M. I. (2004). *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Leo, A. (2008). *Dasar Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- March, J. . & J. . O. (1989). *Rediscovering Institutions : The Organizational Basic Politic*. NY: Free Press.
- Padgett, J. F. (2013). The *Garbage Can* Model of Organizational Choice: Looking Forward at Forty. *Administrative Science Quarterly*, 58(3), 472–482. <https://doi.org/10.1177/0001839213500231>
- Pattiro. (2020). *Akuntabilitas Penanganan COVID 19 Banten*. Serang.
- Ramadhan, G. (2018). *IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN BANJIR DI DKI*

- JAKARTA 2013-2017. *Jurnal Ilmu Administrasi (JIA)*, XV(1), 78-87. Retrieved from <http://jia.stialanbandung.ac.id/index.php/jia/article/view/136>
- Saetren, H. (2016). From controversial policy idea to successful program implementation: the role of the policy entrepreneur, manipulation strategy, program design, institutions and open policy windows in relocating Norwegian central agencies. *Policy Sciences*, 49, 71-88. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11077-016-9242-4>
- Sager, F., & Rielle, Y. (2013). Sorting through the *Garbage Can*: Under what conditions do governments adopt policy programs? *Policy Sciences*, 46(1), 1-21. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9165-7>
- Suara.com. (2020). *Melihat Gaya Kepemimpinan Gubernur Banten dalam Menghadapi COVID-19*. Retrieved from <https://www.suara.com/yoursay/2020/05/28/113214/melihat-gaya-kepemimpinan-gubernur-banten-dalam-menghadapi-COVID-19?page=all>
- suarabanten.com. (2020). *Kiyai Se Kota Serang Tolak Rapid Test Ajak Ribuan Santri*. Retrieved from <https://banten.suara.com/read/2020/06/16/161531/kyai-se-kota-serang-tolak-rapid-test-virus-corona-ajak-ribuan-santri>
- Tamir, E., & Grabarski, M. K. (2020). Surviving the reform: management usage of the *Garbage Can* model during implementation of reform. *Journal of Educational Administration*, 58(3), 373-387. <https://doi.org/10.1108/JEA-09-2019-0169>
- Tangerangnet.com. (2020). *Gubernur Banten Ijinkan Kelas Tatap Muka Terbatas*. Retrieved from <https://www.tangerangnet.com/2020/07/sulit-daring-gubernur-banten-ijinkan.html>
- UU No.24 Tahun 2007.
- Winarno, B. (2004). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Wiyono, A., & Isfanovi, H. (2016). Kajian Konsep Kebijakan Infrastruktur Strategis untuk Pengendali Banjir Jakarta (Studi Kasus Giant Sea Wall dan Multi Purpose Deep Tunnel). *Jurnal Teknik Sipil*, 23(1), 51-62. <https://doi.org/10.5614/jts.2016.23.1.6>