Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik

ISSN (online): 2657-0092 | ISSN (print): 2301-4342 | DOI: 10.25077/jakp

Website: http://jakp.fisip.unand.ac.id

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGANAN PANDEMI COVID-19 DI SELANDIA BARU

Reza Fajar Raynaldi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada

* reza.f.r@mail.ugm.ac.id

Diterima: 30/06/2021

ABSTRACT

Covid-19 as a pandemic phenomenon has been impacting global life since last year. Almost all countries in the world encounter crises in various sectors. One of the countries that succeeded in handling the Covid-19 cases is New Zealand. The success attracted many researchers to conduct a research to analyze the New Zealand Government's moves in handling the pandemic to take a lesson from it. Moreover, the pandemic is still not over yet. This research focuses on the public policy dimension from the government of New Zealand to handle the pandemic and has an objective to analyze the factors that contribute to the effectiveness of policy implementation from the government of New Zealand, using the policy implementation model from George C. Edwards. This research uses a qualitative method with a desk study as a means for collecting data. The result of this research is clear communication, adequate resources, and slight disposition are the factors that contribute to the success and effectiveness of policy implementation in New Zealand in order to handle the Covid-19 pandemic. However, the bureaucracy structure factor with the fragmentation of health institutions between national and local governments might have undermined that success.

Keywords: Covid-19, New Zealand, Policy Implementation.

ABSTRAK

Covid-19 sebagai sebuah fenomena pandemi telah memberikan dampak pada kehidupan global sejak tahun lalu. Hampir seluruh negara di Dunia mengalami krisis di berbagai sektor. Salah satu negara yang cukup berhasil dalam menangani kasus Covid-19 adalah Selandia Baru. Keberhasilan tersebut menjadi daya tarik bagi para peneliti untuk meneliti langkah-langkah dari pemerintah Selandia Baru dalam menangani pandemi untuk menarik pelajaran berharga. Terlebih, pandemi Covid-19 belum usai hingga saat ini. Penelitian ini berfokus kepada dimensi kebijakan publik dari pemerintah Selandia Baru dalam menangani pandemi Covid-19 serta bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang berperan dalam efektivitas pengimplementasian kebijakan publik dalam penanganan pandemi di Selandia Baru dengan menggunakan model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh George C. Edwards. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pengumpulan data secara studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor yang berperan dalam implementasi kebijakan publik yang efektif di Selandia Baru dalam penanganan pandemi Covid-19 adalah komunikasi yang jelas, sumber-sumber yang memadai, dan minimnya kecenderungan. Sedangkan faktor struktur birokrasi dapat mengurangi efektivitas kebijakan yang telah dilakukan karena terdapat fenomena fragmentasi institusi kesehatan antara pusat dan lokal.

Kata Kunci: Covid-19, Implementasi Kebijakan, Selandia Baru.

PENDAHULUAN

Pandemi Covid-19 telah membawa Dunia pada krisis multidimensional yang cukup serius. Beberapa negara ada yang kurang berhasil dalam menangani dampak dari pandemi tersebut sehingga terjebak dalam krisis yang berlarut-larut, dan beberapa negara ada yang berhasil menangani pandemi dengan cukup baik sehingga dapat keluar dari krisis yang menghantui seiring dengan kondisi pandemi. Salah satu negara yang cukup berhasil dalam menanggulangi pandemi Covid-19 secara efektif adalah Selandia Baru (Dyer, 2021). Negara yang terletak di tenggara Australia dan Indonesia ini sukses untuk mengendalikan pandemi dan menjaga Selandia Baru terjaga dari krisis pandemi berkepanjangan yang dialami oleh negara-negara yang masih berkutat dengan penanganan pandemi. Keberhasilan ini banyak dinilai sebagai hasil dari strategi yang cukup efektif yang dilancarkan oleh pemerintah Selandia Baru pimpinan Perdana Menteri (PM) Jacinda Ardern dari Partai Buruh Selandia Baru.

Tercatat, Covid-19 pertama masuk ke Selandia Baru pada 26 Februari 2020[1] yang memulai gelombang pertama pandemi di negara tersebut; dan setelah beberapa bulan tidak ditemukan kasus baru, pada Agustus 2020 dimulai penemuan kasus Covid-19 baru yang memulai gelombang kedua Covid-19 di Selandia Baru (Dyer, 2021). Mengutip data statistik dari Kementerian Kesehatan Selandia Baru (Ministry of Health [MoH]), hingga 25 Maret 2021 total

kasus di Selandia Baru mencapai 2.476 kasus dengan total kasus aktif sebanyak 71 kasus dengan penambahan hari sebelum nya 4 kasus (dalam kurun waktu Februari-Maret 2021, penambahan kasus di Selandia Baru tiap harinya bahkan tidak sampai menyentuh angka 20 kasus) dan total kasus meninggal sebanyak 26 kasus. Dengan total penduduk kurang lebih 5 juta jiwa, kasus Covid-19 di Selandia Baru hanya sekitar 0,05% dari jumlah total populasi.

Dari data tersebut, tentunya kita dapat menyimpulkan bahwa kondisi pandemi Covid-19 di Selandia Baru sangat terkendali dengan baik. Bandingkan dengan Amerika Serikat dengan 29.592.831 kasus dengan total populasi berkisar 330 juta penduduk (8,97% dari jumlah penduduk), atau Inggris dengan jumlah total 4.307.308 kasus dengan estimasi populasi 66,7 juta jiwa, atau Indonesia dengan jumlah total 1.471.225 kasus dengan jumlah populasi berkisar 270,20 juta jiwa (0,54% dari jumlah total populasi).[2] Tentunya dari pemaparan data statistik tersebut, kita mendapat gambaran mengenai kesuksesan Selandia Baru dalam menangani kasus Covid-19 di wilayahnya.

Kesuksesan Selandia Baru dalam menangani pandemi tersebut tentunya dapat menjadi pelajaran berharga bagi ilmu pengetahuan secara umum. Pemerintah Selandia Baru dinilai efektif dalam menjalankan kebijakan-kebijakannya dalam rangka menghadapi pandemi Covid-19. Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kesuksesan tersebut dalam kerangka disiplin kebijakan publik, yang memfokuskan penelitian kepada pencarian faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi kesuksesan dan keefektifan implementasi kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dalam menghadapi Covid-19.

Berbagai penelitian pun telah dilakukan untuk mengetahui langkah-langkah penanganan Covid-19 di Selandia Baru. Penelitian yang dilakukan oleh Pardede dan Rozali membahas tata kelola penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru yang menghasilkan penemuan bahwa secara umum, strategi utama yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dalam menghadapi pandemi adalah dengan menggunakan strategi eliminatif dengan berbagai langkah konkritnya seperti pengendalian perbatasan, deteksi kasus cepat, pembatasan kontak fisik, penyediaan fasilitas kebersihan dsb. (Pardede & Rozali, 2020). Penelitian lain tentang penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru dilakukan oleh Wardhani yang mengulas keberhasilan strategi eliminasi yang dilakukan oleh Selandia Baru dan mengidentifikasikan dua faktor yang berperan dalam kesuksesan itu, yaitu faktor "*nurture*" yang direpresentasikan dengan kesediaan semua pihak untuk bekerja sama, dan faktor "*nature*" yang ditentukan oleh letak geografis Selandia Baru yang dinilai cukup menguntungkan dalam pencegahan perluasan pandemi Covid-19 di wilayah tersebut (Wardhani, 2020). Berbagai penelitian dalam bahasa non-Indonesia juga telah banyak dilakukan dalam menganalisis langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dalam menangani

pandemi Covid-19, namun penulis belum menemukan penelitian yang berfokus kepada dimensi kebijakan publik pada proses implementasi kebijakan.

Kekosongan pembahasan tersebut berusaha dijawab oleh penelitian ini dengan berposisi untuk melengkapi apa yang belum dibahas oleh penelitian-penelitian sebelumnya, yaitu dengan menganalisis kesuksesan pemerintah Selandia Baru pada dimensi kebijakan publik, lebih khususnya pada usaha analisis pada faktor-faktor yang berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan dalam rangka menghadapi pandemi Covid-19. Sehingga, implikasi dari tujuan tersebut adalah penelitian ini akan menggunakan kerangka penelitian dari disiplin kebijakan publik sebagai alat analisis, dengan model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh George C. Edwards yang memberikan empat faktor krusial dalam proses implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan pelaksana, dan struktur birokrasi (dalam Winarno, 2007).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan mengambil bentuk penelitian kualitatif. Bentuk penelitian kualitatif diambil karena dinilai sesuai dengan tujuan dari penelitian ini sendiri yang berusaha untuk menjelaskan dan menginterpretasikan fenomena efektivitas implementasi kebijakan pemerintah Selandia Baru dalam menghadapi pandemi Covid-19 secara induktif, berbeda dengan penelitian kuantitatif yang cenderung memiliki tujuan untuk menjelaskan tautan antar variabel dalam suatu fenomena dan lebih bertujuan untuk membuktikan sebuah hipotesis atau bahkan teori dalam tataran praktik yang biasanya dilakukan dengan logika deduktif.

Penelitian kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami permasalahan sosial dengan peneliti menginterpretasikan makna dari data yang diperoleh (Creswell, 2014). Sehingga, dalam praktiknya pada penelitian ini, data-data yang dikumpulkan dalam penelitian ini akan diinterpretasikan dan dikategorisasikan dengan model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh Edwards, dan hasil penelitian akan menyampaikan hasil-hasil temuan yang telah diabstraksi sesuai model tersebut dan menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru.

Penelitian ini akan menggunakan metode studi pustaka dalam proses pengumpulan data-data yang akan digunakan untuk proses analisis. Seperti yang disampaikan sebelumnya, penelitian ini menggunakan model implementasi kebijakan publik yang ditawarkan oleh Edwards sebagai kerangka penelitiannya. Model Edwards ini tidak digunakan sebagai sebuah kesimpulan mutlak terkait faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, namun model ini lebih digunakan sebagai kerangka penelitian yang membantu menafsirkan data-data yang dikumpulkan

melalui sumber primer. Sehingga, tidak menutup kemungkinan tentunya terdapat faktor-faktor lain diluar model yang ditawarkan oleh Edwards yang juga berperan dalam mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan dari pemerintah Selandia Baru dalam rangka penanganan pandemi Covid-19; seperti misal faktor "*nature*" yang berperan dalam kesuksesan Selandia Baru dalam menghadapi pandemi (Wardhani, 2020).

Cukup banyaknya penelitian terdahulu dalam bentuk jurnal ilmiah maupun bentuk lainnya mengenai kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru memungkinkan sebuah penelitian tentang implementasi kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru dilakukan dengan metode studi pustaka. Data-data diambil dari penelitian terdahulu yang relevan dengan tujuan penelitian ini, yaitu terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik penanganan Covid-19 di Selandia Baru. Setelah data-data terkumpul, dilakukan proses analisis dengan logika induksi untuk menghasilkan sebuah abstraksi kesimpulan yang bertujuan untuk menyimpulkan faktor-faktor yang berpengaruh dalam efektivitas implementasi kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru.

Secara umum, penelitian terdahulu mengenai kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru yang menjadi referensi dalam penelitian ini diterbitkan mulai tahun 2020, mengingat kondisi pandemi Covid-19 secara global dimulai pada tahun tersebut. Berbagai penelitian yang mengkaji kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru mulai banyak diterbitkan setelah Pemerintah Selandia Baru dinilai berhasil menangani kasus Covid-19 di negaranya dalam waktu yang relatif singkat pada gelombang pertama pandemi di negara tersebut (Februari – April 2020).

Penelitian terdahulu yang dirujuk berupa tulisan jurnal maupun laporan dengan fokus pengkajian kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru. Jurnal dan laporan dipilih sebagai rujukan utama karena menawarkan data dengan lebih komprehensif jika dibandingkan dengan sumber data lainnya seperti berita, dengan adanya aspek analisis mendalam pada setiap tulisannya. Rujukan penelitian terdahulu dilakukan dengan mempertimbangkan kerelevansian kajian penelitian tersebut dengan topik penelitian penulis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum pemaparan lebih jauh, penelitian ini akan mencoba untuk mengkaji strategi yang diadopsi oleh pemerintah Selandia Baru dalam menghadapi pandemi Covid-19. Strategi dalam penanganan sebuah pandemi dibagi menjadi tiga, yaitu strategi mitigasi, penekanan, dan eliminasi dalam penanganan pandemi (Baker, Kval Vig, Verrall, et al., 2020). Setiap strategi memiliki kemungkinan-kemungkinan keuntungan dan kerugiannya masing-masing. Sehingga, pembahasan mengenai efektivitas implementasi kebijakan masih tetap relevan terlepas dari perbedaan

pengadopsian yang dilakukan oleh negara-negara dalam menghadapi Covid-19. Strategi yang tepat dengan disertai implementasi yang buruk pun kemungkinan tidak akan membawa jaminan bahwa kebijakan tersebut akan efektif dalam pelaksanaannya.

Strategi penanganan Covid-19 di Selandia Baru menggunakan apa yang disebut sebagai strategi eliminasi (Baker, Kval Vig, & Verrall, 2020), dimana langkah-langkah yang cukup 'keras' diambil pada awal kejadian penyebaran virus untuk menekan laju transmisi lokal virus sedini mungkin. Berbeda dengan strategi yang lainnya, yaitu strategi mitigasi atau strategi penekanan, strategi eliminasi dapat digambarkan dengan tepat melalui kata-kata dari PM Ardern "*...go hard, and go early...*" (Jamieson, 2020) yang dengan jelas menggambarkan karakteristiknya: pengambilan tindakan yang keras, dan dilakukan secepatnya pada awal kejadian. Sehingga, langkah-langkah dari strategi eliminasi pun lebih cenderung terlihat tegas dan keras jika dibandingkan baik oleh strategi mitigasi maupun strategi penekanan.

Strategi eliminasi yang cenderung bersifat tegas dan keras tersebut tentunya membawa risiko-risiko yang perlu diperhatikan. Strategi eliminasi dapat mencakup berbagai langkah dini yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencegah penyebaran virus dalam skala yang masif, seperti pengetatan perbatasan negara yang menjaga arus masuk-keluar dari populasi, deteksi cepat dengan pemeriksaan populasi yang masif, promosi gaya hidup bersih yang intensif, penerapan penjarakan fisik (*physical distancing*) dalam kehidupan sehari-hari yang dapat diterapkan hingga pelarangan beberapa aktivitas di luar rumah (*lockdown*), dan penjelasan alur protokol bagi warga yang merasa sedang sakit (Baker, Kval Vig, Verrell, et al., 2020) Perlu dicatat bahwa penerapan langkah-langkah tersebut dalam strategi eliminasi dilakukan pada waktu sedini mungkin, berbeda dengan strategi mitigasi dan strategi penekanan yang mungkin menerapkan langkah-langkah tersebut secara bertahap sesuai dengan perkembangan kasus.

Tindakan yang keras dalam strategi eliminasi tersebut memiliki beberapa risiko yang perlu diperhatikan dalam pengimplementasiannya. Kemungkinan-kemungkinan tersebut adalah dampak ekonomi dalam langkah pembatasan aktivitas sosial yang mungkin akan dirasakan bagi warga yang tidak memiliki sumber daya yang memadai (Baker, Kval Vig, Verrell, et al., 2020), dan kesulitan yang cukup menantang untuk mengubah kebiasaan penduduk agar menjalankan kebijakan pembatasan sosial dalam rangka pencegahan transmisi (Baker, Kval Vig, & Verrell, 2020). Hal ini yang sepertinya dapat ditangani dengan cukup baik oleh pemerintah Selandia Baru, dibuktikan dengan keefektivitasan dari kebijakan tersebut dalam menekan angka kasus Covid-19.

Sebagai perbandingan, strategi mitigasi lebih menekankan kepada tindakan-tindakan yang berfokus untuk menunda masuknya sebuah virus ke suatu wilayah, dan cenderung bertujuan untuk "melandaikan kurva" kasus pandemi (Baker, Kval Vig, Verrell, et al., 2020). Strategi penekanan

(*suppression*) merupakan variasi dari strategi mitigasi yang juga bertujuan untuk "melandaikan kurva", namun dengan tujuan hingga meminimalkan kasus yang terjadi (Baker, Kval Vig, Verrell, et al., 2020). Kedua strategi tersebut memiliki fokus yang sama, yaitu "melandaikan kurva", yang mengimplikasikan bahwa strategi ini tidak berfokus mengeliminasi sebuah virus layaknya strategi eliminasi, namun lebih berupaya untuk meminimalkan kasus hingga menunggu vaksin tersedia.

Jika dibandingkan dan dikomparasikan, memang strategi eliminasi dapat dikatakan merupakan strategi yang ambisius dan berisiko tinggi, namun data kasus yang sudah disampaikan di atas menunjukkan bahwa, Selandia Baru dapat memanfaatkan strategi yang berisiko tinggi tersebut menjadi sebuah keuntungan kebijakan yang sangat tinggi: minimnya kasus Covid-19 di Selandia Baru. Berbeda dengan banyak negara-negara di Eropa dan Amerika Utara yang mengadopsi strategi mitigasi (Baker, Kval Vig, & Verrell, 2020) justru menghasilkan kondisi kasus yang lebih parah dibandingkan dengan Selandia Baru, dilihat dari persentase total kasus dengan jumlah populasi (seperti yang telah disampaikan pada bagian pendahuluan).

Setelah memahami sifat dari strategi eliminasi yang diadopsi oleh pemerintah Selandia Baru dalam menghadapi pandemi Covid-19, penelitian ini akan berlanjut kepada pembahasan langkah-langkah praktikal apa saja yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru. Sebagaimana pengertian klasik kebijakan dari James Anderson bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang ditetapkan oleh aktor dalam menyelesaikan sebuah masalah, tentunya apa yang dipahami sebagai kebijakan adalah sebuah 'arah tindakan', yaitu sebuah keinginan yang disertai dengan tindakan-tindakan praktik yang mengiringi keinginan awal tersebut (dalam Winarno, 2007). Sebuah keinginan dari pemerintah untuk menyelesaikan masalah tertentu tidak dapat dikatakan sebuah kebijakan jika hal tersebut hanya berhenti pada tataran rencana atau keinginan. Oleh karenanya, dalam penelitian sebuah kebijakan publik tentunya kita perlu melihat tindakan-tindakan praktikal yang diambil oleh pemerintah dalam upaya keinginannya untuk menyelesaikan suatu masalah.

Dalam upaya pemerintah Selandia Baru menghalau penyebaran Covid-19 di negaranya, beberapa tindakan praktikal diambil sesuai dengan strategi eliminasi yang telah diadopsi. Beberapa tindakan tersebut diantaranya kebijakan isolasi mandiri, *lockdown*, pengujian masif, dan tindakan komunikasi yang jelas dengan slogan-slogan yang memengaruhi warga (Pardede & Rozali, 2020). Selain tindakan-tindakan yang berupaya untuk mengendalikan dampak kesehatan dari Covid-19, pemerintah Selandia Baru juga mengupayakan pengendalian dampak ekonomi akibat dari Covid-19 dengan memberikan paket pemulihan ekonomi yang didukung dengan hutang jangka panjang (Dyer, 2021). Sebagai gambaran, paket pemulihan ekonomi yang diluncurkan oleh pemerintah Selandia Baru bernilai total NZ$ 52 miliar, yang setara dengan hampir setengah anggaran belanja pemerintah Selandia Baru pada tahun 2019 (Jamieson, 2020). Namun, paket pemulihan ekonomi

yang didasarkan pada hutang jangka panjang tersebut akan menjadi tantangan institusional bagi pemerintah Selandia Baru dalam jangka panjang, sebab hutang jangka panjang tersebut akan meningkatkan hutang publik secara signifikan (Dyer, 2021).

Perlu dicatat bahwa, tindakan-tindakan tersebut dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dalam kerangka strategi eliminasi. Tindakan keras berupa *lockdown* diupayakan bukan untuk melandaikan kurva semata layaknya tindakan-tindakan yang dilakukan dalam kerangka strategi mitigasi dan strategi penekanan. Namun tindakan *lockdown* yang dilakukan dalam kerangka strategi eliminasi dilakukan untuk memenuhi target yang lebih ambisius berupa pengeliminasian virus Covid-19 di wilayah Selandia Baru, bahkan dengan kondisi saat itu belum ada vaksin yang siap edar layaknya seperti pada tahun 2021. Sehingga, sangat dapat dipahami pemerintah tentunya mengupayakan tindakan-tindakan pendukung untuk memastikan berjalannya tindakan *lockdown* yang dilakukan, yaitu dengan mengendalikan dampak ekonomi dari *lockdown* dengan paket-paket ekonomi yang diberikan kepada masyarakat. Hal ini tentunya tidak sia-sia, sebab tercatat, sekitar kurang lebih 80% masyarakat Selandia Baru menyetujui langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah Selandia Baru (Henrickson, 2020; Wardhani, 2020).

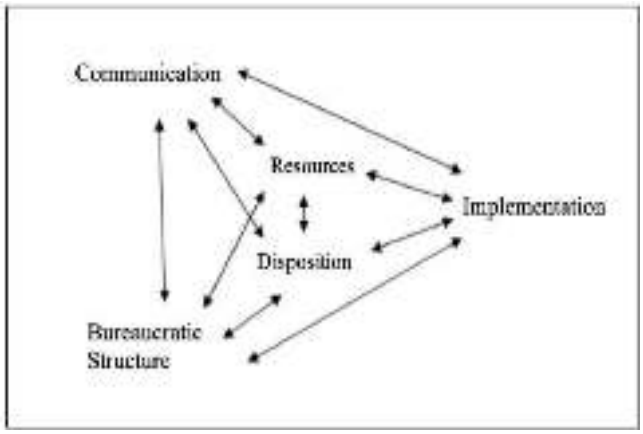
Menurut Strongman, tindakan atau langkah praktik pertama yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dalam rangka menghadapi virus Covid-19 adalah dengan larangan masuk orang-orang non-warga negara Selandia Baru yang datang dari Tiongkok daratan (dalam Jamieson, 2020); dengan kata lain, tindakan pertama yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru adalah pengetatan perbatasan, dimana hal ini dilakukan bahkan sebelum Covid-19 masuk ke Selandia Baru, setidaknya sebelum kasus resmi dilaporkan oleh otoritas yang berwenang. Lalu pengetatan perbatasan diperluas seiring dengan menyebarnya Covid-19 ke negara-negara lain. Setelah pengumuman kasus pertamanya pada 28 Februari 2020, pemerintah Selandia Baru mulai melakukan tindakan-tindakan lain seperti kewajiban isolasi mandiri selama 14 hari bagi para warga negara Selandia Baru yang baru datang dari luar negeri, maupun kepada wisatawan yang datang ke Selandia Baru. Bahkan untuk para wisatawan, terdapat ancaman deportasi jika tidak menaati peraturan isolasi mandiri tersebut.

Sedangkan, tindakan pengetesan dan pelacakan massal dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru sebagai upaya untuk mencegah penyebaran virus kepada kelompok-kelompok rentan, dengan mengisolasi pasien-pasien kasus baru, dan mengkarantina jaringan orang-orang yang terkait dengan pasien kasus baru tersebut (Robert, 2020). Isolasi dan karantina memainkan peranan penting dalam penghambatan transmisi virus, khususnya mencegah terjadinya transmisi lokal di dalam masyarakat.

Strategi eliminasi memerlukan adanya infrastruktur kesehatan publik yang memadai, namun

kondisi infrastruktur ini saja tidak akan cukup dan transmisi virus akan tetap terjadi jika ketaatan tindakan isolasi dan karantina kurang optimal dalam pelaksanaannya (Baker, Kval Vig, & Verrell, 2020). Sehingga, kondisi ketaatan terhadap kebijakan yang telah disepakati bersama menjadi penting untuk dilihat. Bukan hanya ketaatan dari warga selaku sasaran kebijakan, namun juga birokrasi selaku pelaksana kebijakan, dan seluruh elemen politik yang memiliki pengaruh dalam proses legitimasi suatu kebijakan. Hal ini akan dibahas lebih lanjut pada pembahasan selanjutnya, yaitu analisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru.

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, penelitian ini akan menggunakan model implementasi kebijakan dari George C. Edwards. Keempat faktor utama yang mempengaruhi sebuah implementasi kebijakan diantaranya adalah sumber-sumber (*resources*), komunikasi (*communication*), kecenderungan (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Dapat dilihat pada Gambar 1, terlihat bahwa seluruh faktor-faktor yang disampaikan oleh Edwards saling terkait dan saling mempengaruhi implementasi kebijakan, baik secara langsung (misal faktor komunikasi langsung mempengaruhi implementasi), maupun secara tidak langsung dengan memengaruhi faktor lainnya (misalnya faktor komunikasi yang memengaruhi faktor kecenderungan). Tentunya dalam praktiknya, tidak semua faktor akan mempengaruhi implementasi kebijakan secara proporsional atau sama rata, sehingga penelitian ini akan memfokuskan kepada faktor-faktor yang telah dibuktikan oleh penelitian lain cukup mempengaruhi kesuksesan dan efektivitas kebijakan penanganan pandemi dari pemerintah Selandia Baru. Sehingga dapat dimungkinkan bahwa dari hasil pembahasan nantinya dapat ditemukan faktor-faktor yang cukup berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan pemerintah Selandia Baru dalam menghadapi pandemi Covid-19, dan ada faktor-faktor yang kurang atau bahkan tidak berpengaruh terhadap kesuksesan tersebut.



Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan Edwards
Sumber: Mubarak et al., 2020

Setelah mengetahui ilustrasi model yang dikemukakan oleh Edwards, tahap selanjutnya adalah mengetahui secara lebih dalam faktor-faktor tersebut. Dalam faktor komunikasi, Edwards menekankan terdapat tiga hal yang penting (subfaktor), yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi; sedangkan faktor sumber-sumber meliputi subfaktor staf, informasi, wewenang, dan fasilitas; lalu faktor kecenderungan menilai kecenderungan-kecenderungan pelaksana kebijakan atas kebijakan yang telah ditetapkan; dan terakhir faktor struktur birokrasi terdiri dari subfaktor *standard operating procedures* (SOP) dan tingkat fragmentasi (Winarno, 2007). Keempat faktor-faktor dan beberapa sub faktor-sub faktor yang ada didalamnya tersebut akan dianalisis lebih lanjut pada penelitian ini pada implementasi kebijakan dari pemerintah Selandia Baru, sehingga dari pembahasan tersebut nantinya dapat disimpulkan sebuah jawaban atas pertanyaan penelitian ini mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru.

Pembahasan pertama dimulai dengan faktor komunikasi. Secara umum, banyak peneliti sepakat bahwa faktor komunikasi merupakan faktor yang menentukan bagi kesuksesan kebijakan Selandia Baru dalam menghadapi pandemi Covid-19, mulai dari aspek kejelasan komunikasi yang dilakukan (Dyer, 2021; Jamieson, 2020; Pardede & Rozali, 2020), hingga aspek gaya komunikasi yang empatik dari pimpinan pemerintahan (Dyer, 2021; Henrickson, 2020; Wardhani, 2020). Kejelasan komunikasi dari pemerintah Selandia Baru ini sering dicontohkan melalui upaya pemerintah Selandia Baru dalam membuat sistem pemeringkatan kondisi bahaya dengan membuat empat tingkatan kondisi (*alert tier system*) yang dilengkapi dengan indikator-indikator dari tiap-tiap tingkatan kondisi (tingkatan kondisi tersebut terdiri dari *prepare* [level 1]*, reduce* [level 2]*, restrict* [level 3]*,* dan *lockdown* [level 4]), dan langkah-langkah yang akan diambil pemerintah pada tiap tingkatannya. Sistem pemeringkatan bahaya (*alert tier system*) ini diperkenalkan pada Maret 2020 oleh pemerintah Selandia Baru (Gray et al., 2021). Sehingga, secara umum komunikasi jelas dan ringkas yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru memiliki peran terhadap keefektifan kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru. Dari pengabstraksian ini, pendedahan atas sub faktor yang membangun faktor komunikasi menjadi penting demi mengetahui sebab-sebab keefektifan komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru.

Pada subfaktor transmisi, hal yang perlu diamati adalah bagaimana kelancaran proses penyaluran informasi suatu kebijakan disalurkan dari satu unit pemerintahan ke unit pemerintahan lainnya. Pemerintah Selandia Baru mengusung pendekatan pemerintahan-menyeluruh (*all-government approach*) yang menyediakan struktur institusional yang memadai bagi koordinasi dan kolaborasi antar agensi pemerintahan untuk menilai kondisi, menyiapkan respons, dan menyediakan

proses kolaborasi dalam implementasi kebijakan (Dyer, 2021).

Pemerintahan Selandia Baru membuat saluran-saluran komunikasi baru dalam konteks kegawatdaruratan yang bersifat multi-aktor sebagai manifestasi dari pendekatan pemerintahan-menyeluruh tersebut, diantaranya adalah National Crisis Management Center (NCMC) yang terdiri dari beberapa bidang sektoral (seperti kesehatan, kesejahteraan, edukasi, dsb.) dan bertanggung jawab atas koordinasi kerja, pertukaran informasi, perencanaan, dan alokasi sumber daya; serta Operational Command Center (OCC) yang memiliki tugas harian dalam pengelolaan manajemen respons; tidak hanya saluran-saluran komunikasi baru dibangun di lingkungan eksekutif-birokratik, namun saluran-saluran baru juga dibangun di lingkungan legislatif seperti Covid-19 Ministerial Group sebagai kubu pemerintah dan Epidemic Response Committee dari kubu oposisi yang bertujuan untuk menjamin akuntabilitas respons yang dikeluarkan pemerintah (sebagaimana perlu diingat bahwa Selandia Baru menganut sistem parlementarian Westminster dimana eksekutif atau pemerintah dibentuk dari mayoritas atau koalisi mayoritas yang menguasai parlemen) (Dyer, 2021).

Jika saluran-saluran transmisi pada level horizontal di tingkat pemerintahan nasional telah berjalan dengan baik dengan adanya inisiatif pembangunan saluran-saluran komunikasi baru dalam kondisi kegawatdaruratan, hal yang perlu ditelusuri lebih lanjut adalah proses transmisi informasi pada level vertikal antara pemerintahan nasional dengan pemerintahan lokal. Selandia Baru merupakan negara dengan sistem kesatuan dalam relasi antara pemerintahan nasional dengan pemerintahan lokalnya, dimana sistem kesatuan ini menyebabkan sentralisasi kekuasaan yang membuat tingkat konflik antar level pemerintahan menjadi rendah dan membuat koordinasi antar level pemerintahan menjadi hal yang cukup mudah jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan yang bersifat federal pada masa pengelolaan krisis pandemi Covid-19 (Bromfield & McConnell, 2020). Komunikasi dengan pemerintahan lokal terjadi di dalam bidang sektoral dengan agensi pemerintahan lokal yang terkait, dan juga menyatakan hal lain bahwa pada bidang kesehatan, Ministry of Health (MoH) mendesentralisasikan kewenangan bidang kesehatan kepada District Health Boards (DHBs) yang relatif otonom di daerah, dan pendesentralisasian ini menyebabkan kelambatan komunikasi antara kedua entitas tersebut (Dyer, 2021).

Subfaktor selanjutnya di dalam faktor komunikasi adalah subfaktor kejelasan komunikasi. Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, beberapa peneliti sepakat bahwa komunikasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru sangat baik dikarenakan jelasnya komunikasi kebijakan yang dilakukan, bahkan tidak sedikit yang menjadikan faktor kejelasan komunikasi kebijakan sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi kesuksesan kebijakan penanganan pandemi oleh pemerintah Selandia Baru. Efektivitas komunikasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dapat dilihat dari upayanya untuk membuat masyarakat memahami pesan dari

pemerintah dan akhirnya menumbuhkan kepercayaan dari masyarakat (Jamieson, 2020) dan adanya upaya pengarahan nasional harian dari pimpinan pemerintahan (Dyer, 2021). Tentunya pengarahan nasional harian ini dapat mengurangi kesalahan penafsiran atas kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga meningkatkan kejelasan atas kebijakan pemerintah tersebut.

Selanjutnya sub faktor konsistensi menjadi subfaktor terakhir dalam faktor komunikasi kebijakan. Awalnya, strategi yang digunakan oleh Selandia Baru dalam menghadapi virus Covid-19 pada rentang Januari 2020 adalah strategi mitigasi dengan rencana pandemi influenza yang sebelumnya telah diterapkan pada 2017, sebelum pandemi Covid-19 menyebar; namun dengan karakteristik Covid-19 yang memiliki masa inkubasi virus yang lebih lama dari influenza, menjadikan strategi eliminasi menjadi menjanjikan dengan catatan identifikasi dan pelacakan kasus dilakukan secara cepat (Baker, Kval Vig, Verrall, et al., 2020). Setelah mengadopsi strategi eliminasi pun, konsistensi pemerintah Selandia Baru dalam menerapkan strategi eliminasi telah teruji dalam tekanan dampak-dampak yang dihasilkan oleh strategi eliminasi itu sendiri. Hal ini dapat dilihat kembali pada tindakan pemerintah Selandia Baru dalam memberikan paket pemulihan ekonomi sebagai upaya penanggulangan dampak dari pembatasan sosial yang dilakukan (Jamieson, 2020). Konsistensi pengadopsian strategi eliminasi ini pun dapat mengindikasikan sebuah komunikasi kebijakan yang konsisten oleh pemerintah Selandia Baru baik kepada masyarakat maupun kepada perangkat birokrasi. Sebab langkah-langkah yang ditempuh masih dalam kerangka strategi yang sama dengan tujuan yang sama, yaitu dengan strategi eliminasi dengan tindakan yang keras dan cepat yang bertujuan untuk menghilangkan virus dari wilayah Selandia Baru secepatnya agar dapat kembali kepada keadaan normal dengan segera.

Beralih kepada faktor selanjutnya yaitu sumber-sumber. Dalam melaksanakan suatu kebijakan, tentunya diperlukan sumber daya yang mendukung upaya implementasi tersebut. Secara umum, faktor sumber-sumber telah diamati sebagai salah satu faktor kesuksesan bagi kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru, seperti dalam hal tenaga ahli yang terlibat aktif dalam proses kebijakan (Mazey & Richardson, 2020), tersedianya fasilitas-fasilitas untuk menunjang kebijakan yang telah ditetapkan (Dyer, 2021), serta sistem kesatuan yang memberikan sumber daya kewenangan secara terpusat kepada pemerintahan nasional (Bromfield & McConnell, 2020).

Sub Faktor pertama dalam faktor sumber-sumber adalah staf. Subfaktor staf merupakan hal yang paling penting dalam implementasi kebijakan, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas (Winarno, 2007). Kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru kerap diapresiasi karena pelibatan tenaga ahli yang berkompeten dalam prosesnya. Sehingga penanganan pandemi di Selandia Baru oleh PM Ardern dapat dikatakan digerakkan oleh sains dan lebih bersifat apolitis (Wardhani, 2020). Sehingga, manajemen krisis Covid-19 di Selandia Baru sebagian besar

digerakkan oleh ahli yang telah terkualifikasi (Mazey & Richardson, 2020). Pelibatan ahli ini tentunya memberikan amunisi staf yang memadai secara kualitas bagi pemerintah Selandia Baru dalam menghadapi pandemi Covid-19.

Namun tentunya, faktor kualitas saja tidak mencukupi untuk menjalankan sebuah kebijakan yang berskala masif. Tentunya dibutuhkan staf dengan jumlah yang cukup untuk menjalankan berbagai kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dalam konteks penanganan pandemi seperti pengujian dan pelacakan kasus, kita dapat melihat data mengenai tenaga kerja kesehatan untuk mendapatkan gambaran ketersediaan staf kesehatan di suatu negara. Secara umum, data mengenai tenaga kesehatan dan sosial di Selandia Baru menunjukkan angka 10,8% dari jumlah populasi (diatas rata-rata negara-negara Organization for Economic Co-operation and Development [OECD] yang berada pada angka 10,1%), dan detail data lainnya yang lebih berfokus kepada tenaga kesehatan menunjukkan bahwa proporsi dokter di angka 3,3 per 1.000 populasi (sedikit dibawah rata-rata negara-negara OECD yang berada pada angka 3,5) dan proporsi perawat yang berada pada angka 10,2 per 1.000 populasi (diatas rata-rata negara-negara OECD yang berada pada angka 8,8) (OECD, 2019). Dari data tersebut, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa tenaga kesehatan yang dimiliki oleh Selandia Baru dapat dikatakan cukup memadai untuk menjalankan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan intervensi kesehatan seperti karantina dan pelacakan. Namun, walaupun secara umum tenaga kesehatan di Selandia Baru memadai, terdapat catatan terkait kurangnya ahli epidemiologi yang dimiliki negara tersebut (Kval Vig & Baker, 2021).

Setelah staf, sub faktor selanjutnya yang ada di dalam faktor sumber-sumber adalah subfaktor informasi. Informasi dibutuhkan oleh pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Subfaktor informasi ini sangat terkait dengan faktor komunikasi yang telah dijelaskan sebelumnya. Jika komunikasi kebijakan yang dilakukan kurang optimal, tentunya para pelaksana kebijakan akan kekurangan informasi untuk mengeksekusi kebijakan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan pengarahan nasional harian seperti yang telah disampaikan sebelumnya menjadikan seluruh elemen di Selandia Baru mendapatkan informasi-informasi yang memadai terkait kondisi dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah Selandia Baru setiap harinya. Oleh karenanya, dari langkah pengarahan nasional harian tersebut dapat memberikan gambaran bahwa ketersediaan informasi dalam pelaksanaan kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru telah tersedia secara memadai. Kejelasan informasi yang cukup baik seperti telah dibahas sebelumnya pun memberikan kita gambaran terkait ketersediaan informasi yang memadai dan jelas bagi masyarakat maupun para pelaksana kebijakan.

Subfaktor selanjutnya adalah wewenang. Kewenangan atau otoritas dapat dipahami sebagai kekuasaan yang sah (Heywood, 2014). Sehingga, kewenangan berbeda dengan kekuasaan yang

dipahami sebagai kemampuan suatu subjek untuk mempengaruhi subjek lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dalam konteks implementasi kebijakan, kewenangan menjadi salah satu sumber bagi suatu aktor untuk melaksanakan suatu kebijakan. Satu hal yang cukup disorot dari keberhasilan penanganan pandemi di Selandia Baru adalah desain struktur politiknya yang bercorak kesatuan dan cenderung sentralistik.

Sistem kesatuan menghasilkan kondisi Selandia Baru yang rendah konflik antar level pemerintahan dan menjadikan proses koordinasi pun menjadi suatu hal yang mudah jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan lain dalam penanganan pandemi Covid-19 (Bromfield & McConnell, 2020). Kondisi kewenangan yang telah tersentralisasi itu didukung dengan legitimasi pemerintahan nasional yang kuat dengan tidak adanya intrik-intrik politik yang berarti, dimana mereka memberikan perbandingan bahwa di Selandia Baru tidak ada perpecahan politik yang cukup ekstrim layaknya di Amerika Serikat dengan Trump dan Anti-Trump pada masa kepemimpinan Donald Trump, maupun seperti di Inggris dengan antagonisme antara kaum pro-Uni Eropa dengan kaum Brexit (Mazey & Richardson, 2020). Kondisi kepercayaan yang memadai dari masyarakat Selandia Baru kepada pemerintahnya ini disebabkan oleh faktor kepemimpinan dari pemerintahan yang dipimpin oleh PM Jacinda Ardern yang berhasil membangun perasaan ‘tujuan bersama’, kesukarelaannya untuk bertindak dengan dipimpin para ahli yang berkompeten, usahanya untuk memobilisasi massa, dan kemampuannya untuk mengatasi tantangan yang disebabkan oleh pandemi (Wilson, 2020).

Pembahasan legitimasi tentunya cukup relevan dengan kewenangan, hal ini disebabkan karena legitimasi atau keabsahan akan menentukan penerimaan atas penjelasan kewenangan suatu kekuasaan, dengan dibuktikan melalui penerimaan suatu golongan yang dikuasai, yaitu masyarakat umum, untuk tunduk kepada kebijakan-kebijakan dari golongan yang menguasai, yaitu pemerintahan secara keseluruhan. Namun kembali kepada pembahasan mengenai kewenangan, sistem kesatuan yang dianut oleh pemerintahan Selandia Baru telah terbukti berkontribusi terhadap penyediaan sumber kewenangan yang memadai bagi pemerintahan nasional Selandia Baru dalam menjalankan kebijakan-kebijakan yang telah diambil dalam menghadapi pandemi Covid-19. PM Ardern dan jajaran pemerintahannya pun tidak menyia-nyiakan kondisi memadainya sumber kewenangan yang disebabkan oleh sistem kesatuan yang dianut oleh Selandia Baru ini untuk menerapkan kebijakan strategi eliminasi yang menyeluruh di Selandia Baru tanpa ada konflik berarti antar level pemerintahan yang terjadi.

Subfaktor terakhir dalam faktor sumber-sumber adalah fasilitas. Dalam proses implementasi kebijakan, tentunya diperlukan fasilitas-fasilitas tertentu untuk menunjang jalannya proses implementasi tersebut. Walaupun terdengar kurang signifikan, namun fasilitas juga memainkan

peranannya dalam menentukan suatu implementasi kebijakan. Satu hal menarik yang menyangkut terkait subfaktor fasilitas dalam implementasi kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru adalah terkait penempatan staf. Berbagai kementerian berusaha untuk menempatkan agensi penghubung mereka dengan MoH dan National Emergency Management Agency (NEMA) di lokasi yang berdekatan dengan kedua lembaga tersebut, dengan memberikan tempat tinggal bagi agensi penghubung tersebut di MoH dan OCC; serta perwakilan dari gugus tugas dan sub komite-sub komite bekerja di kantor OCC dan bertempat tinggal di Evidence-Based Policing Headquarter dan MoH (Dyer, 2021).

Tentunya penempatan tempat kerja dan tempat tinggal bagi agensi penghubung dan berbagai pihak-pihak terkait ini memiliki tujuan untuk melancarkan komunikasi-komunikasi antar lembaga pemerintahan tersebut. Sehingga, pemerintah Selandia Baru bukan hanya mencanangkan pendekatan pemerintahan-menyeluruh saja (*all-government approach*), namun juga memfasilitasinya dengan memastikan koordinasi berjalan dengan lancar dengan penempatan para pihak-pihak terkait dengan jarak yang berdekatan. Upaya fasilitasi dengan pengadaan tempat kerja dan tempat tinggal tersebut memberikan hasil yang positif yang sesuai dengan tujuannya, yaitu baiknya komunikasi antar pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru, seperti yang telah kita bahas sebelumnya pada faktor komunikasi. Namun terdapat kekurangan dalam subfaktor fasilitas dalam penanganan pandemi di Selandia Baru pada fasilitas kesehatan yang tersedia yang digambarkan sebagai kasur yang tersedia di rumah sakit-rumah sakit, dimana ketersediaan kasur rumah sakit di Selandia Baru berada di angka 2,7 per 1.000 populasi (cukup jauh dibawah rata-rata negara OECD yang berada pada angka 4,7) (OECD, 2019).Tentunya kondisi ini cukup beresiko jika terjadi peningkatan kasus masif apabila strategi eliminasi kurang memadai dalam mengeliminasi angka kasus Covid-19. Namun hasil yang terjadi di lapangan adalah strategi eliminasi dapat menekan, bahkan menghilangkan kasus aktif di Selandia Baru pada waktu tertentu, sehingga tidak terjadi penumpukan kasus di fasilitas-fasilitas kesehatan.

Faktor selanjutnya adalah faktor kecenderungan dari para pelaksana kebijakan. Faktor kecenderungan ini dapat terjadi jika komunikasi kebijakan yang dilakukan kurang jelas sehingga memberikan ruang interpretasi yang cukup luas bagi para pelaksana kebijakan untuk menginterpretasikan kebijakan tersebut sesuai dengan kecenderungan-kecenderungannya, atau terjadi pada kondisi dimana kecenderungan politik para birokrat tidak sejalan dengan para politisi yang menetapkan kebijakan sehingga dapat menyebabkan implementasi kebijakan yang kurang optimal akibat dari kecenderungan-kecenderungan tersebut (Winarno, 2007).

Walaupun komunikasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru telah dinilai cukup baik oleh beberapa peneliti, namun hal ini bukan serta merta menutup celah kecenderungan

dari pelaksana kebijakan sebagai "*street-level bureaucracy*" untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Seperti misal kebijakan untuk melakukan pengujian pada hari ke-3 dan hari ke-12 dalam masa karantina 14 hari yang disampaikan oleh Ashley Bloomfield selaku Direktur Jenderal Kesehatan MoH kepada para petugas kesehatan tidak dijalankan pada beberapa kasus, dimana kondisi yang terjadi di lapangan ditemukan bahwa beberapa orang yang dikarantina dilepaskan tanpa melalui proses pengujian atau pengetesan sama sekali (Mazey & Richardson, 2020).

Hal ini memberikan sebuah dua kemungkinan. Kemungkinan pertama adalah masih terdapatnya kecenderungan yang berbeda-beda dari para pelaksana kebijakan dengan para pengambil kebijakan dalam implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Selandia Baru, atau kemungkinan kedua adalah terjadinya masalah transmisi dan kejelasan komunikasi kebijakan antar level pemerintahan. Namun tentunya kedua hal ini memang pada esensinya cukup terkait jika kita tidak mengindahkan faktor kecenderungan politik yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan. Komunikasi yang kurang jelas dan rinci akan memberikan ruang interpretasi yang keliru bagi para pelaksana kebijakan sehingga memunculkan kecenderungan-kecenderungan yang berbeda dari para pelaksana kebijakan. Jika kembali kepada pembahasan pada faktor komunikasi, kita telah mendapatkan gambaran terkait baiknya artikulasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru, dengan pembuatan sistem pemeringkatan kondisi bahaya (*alert tier system*) dan pengarahan nasional harian yang dilakukan oleh pimpinan pemerintahan nasional. Sehingga hal ini memberikan kita ruang aman bagi penarikan kesimpulan bahwa terdapat kecenderungan yang berbeda dari para pelaksana kebijakan membuat proses pengujian tidak dilakukan pada masa karantina 14 hari.

Sedangkan pada faktor kecenderungan politik para birokrat telah dibahas pada sebelumnya pada fenomena persatuan yang berhasil digalang oleh pemerintah Selandia Baru. Pemerintah Selandia Baru pimpinan PM Ardern dinilai mampu membentuk apa yang disebut sebagai rasa akan 'tujuan bersama' yang berfokus pada peminimalan korban jiwa (Wilson, 2020). Kondisi persatuan ini digambarkan dengan rasa persatuan jajaran pemerintah mulai dari perdana menteri hingga petugas kesehatan untuk mendukung upaya nasional tersebut dalam menanggulangi pandemi Covid-19 yang terjadi di Selandia Baru (Wardhani, 2020). Sedangkan para politisi tidak menjadikan kondisi sebagai ajang untuk mempolitisir keadaan, dimana hal ini dilihat dari kritik-kritik yang dilontarkan oleh pihak oposisi dalam Epidemic Response Committee dinilai valid dan seluruh proses dinilai transparan (Dyer, 2021). Sehingga, dapat disimpulkan bahwa kecenderungan politis para birokrat tampaknya tidak mempengaruhi proses implementasi kebijakan, sebab pemerintah Selandia Baru berhasil membentuk sebuah rasa "tujuan bersama" sehingga mendorong tiap pihak

untuk bahu-membahu dalam menanggulangi pandemi Covid-19 di negara tersebut.

Faktor terakhir adalah struktur birokrasi. Dalam faktor struktur birokrasi, hal-hal yang menjadi sub faktornya adalah *standard operating procedure* (SOP) dan fragmentasi. Dalam subfaktor SOP pada kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru, kita dapat melihat pada perubahan penanganan pandemi Selandia Baru dari yang awalnya mengadopsi strategi mitigasi dalam National Influenza Pandemic Plan 2017 dengan lebih berfokus kepada mencegah dan menunda masuknya virus ke wilayah Selandia Baru, menjadi strategi eliminasi yang cenderung untuk melakukan tindakan yang keras dan cepat untuk dengan segera mengeliminasi virus dari wilayah Selandia Baru; perubahan ini disebabkan oleh karakteristik virus Covid-19 yang berbeda dengan influenza, dimana virus Covid-19 masih memungkinkan untuk dieliminasi dengan cepat karena masa inkubasi virus yang lama dibandingkan dengan influenza (Kval Vig & Baker, 2021).

National Influenza Pandemic Plan sendiri dapat dipandang sebagai sebuah SOP bagi penanganan pandemi di Selandia Baru. Melihat kondisi-kondisi aktual dari sifat-sifat virus Covid-19 yang berbeda dari influenza, pemerintah Selandia Baru memutuskan strategi lain tanpa terhalangi oleh peraturan yang telah ada. Perubahan strategi berbasis kondisi yang ada ini merupakan bukti kemampuan pemerintah Selandia Baru untuk beradaptasi dengan keadaan-keadaan baru (Jamieson, 2020). Sehingga, perubahan peraturan dalam penanganan pandemi yang mendasar akibat dari perubahan strategi yang diadopsi oleh pemerintah Selandia Baru dapat diyakini tidak mempengaruhi proses implementasi secara signifikan, dimana hal ini disebabkan oleh kemampuan adaptasi yang baik yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru terhadap keadaan-keadaan aktual.

Subfaktor terakhir dalam faktor struktur birokrasi adalah fragmentasi. Satu catatan dalam subfaktor ini adalah temuan bahwa desentralisasi urusan kesehatan dari MoH ke DHBs menciptakan semacam kondisi fragmentasi institusi kesehatan, dimana hal ini mendorong kepada penghambatan komunikasi seperti yang telah disampaikan sebelumnya pada pembahasan faktor komunikasi, dan hal ini menyebabkan terjadinya ketidakpuasan terhadap performa DHBs yang cukup luas dari masyarakat (Dyer, 2021).

PENUTUP

Selandia Baru telah membuktikan efektivitasnya dalam menangani pandemi Covid-19 dengan rendahnya angka kasus jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Banyak peneliti yang telah melakukan penelitian mengenai strategi Selandia Baru dalam mengimplementasikan kebijakan yang cukup efektif. Namun masih terdapat kekosongan pembahasan dari disiplin kebijakan publik

yang coba diisi oleh penelitian ini. Dalam penelitian ini, telah dibahas faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dalam menangani pandemi Covid-19 di wilayahnya.

Faktor komunikasi menjadi faktor yang paling umum disepakati oleh para peneliti sebagai salah satu faktor yang sangat mempengaruhi kesuksesan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru. Kejelasan menjadi sub faktor yang paling penting dimana pemerintah Selandia Baru mengerjakannya dengan menyediakan komunikasi yang sederhana dan dapat dipahami oleh seluruh pihak, sehingga meminimalkan ruang penafsiran yang keliru atas pandangan-pandangan dan tindakan-tindakan pelaksana kebijakan. Komunikasi yang jelas ini memberikan sumber informasi yang memadai bagi para pelaksana kebijakan, sehingga terdapat tautan pengaruh dari faktor komunikasi dengan faktor sumber-sumber.

Faktor sumber-sumber yang memadai juga menjadi hal yang disorot oleh beberapa peneliti. Kewenangan dan modal politik yang memadai dari pemerintah nasional, serta pelibatan para ahli sebagai staf dalam menangani pandemi memberikan amunisi bagi pemerintah Selandia Baru untuk menjalankan kebijakan secara efektif. Selain itu, upaya-upaya fasilitasi dengan penempatan staf-staf penghubung di instansi-instansi terkait juga memberikan kondisi yang memperlancar komunikasi antar instansi pemerintahan. Fasilitasi ini memberikan pengaruh kepada faktor komunikasi, yang mengindikasikan bahwa terdapat pengaruh juga dari faktor sumber-sumber dalam mempengaruhi proses komunikasi. Sehingga, faktor komunikasi dan sumber-sumber saling berinteraksi secara timbal-balik.

Faktor kecenderungan dapat dikatakan minim mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Satu fenomena yang telah disampaikan di atas mengenai tidak dijalankannya pengujian pada beberapa kasus di proses karantina 14 hari memberikan kita gambaran bahwa masih terdapat kecenderungan-kecenderungan yang berbeda dari para pelaksana kebijakan, namun hal ini dapat dikatakan tidak terlalu mendisrupsi implementasi kebijakan secara umum. Kecenderungan politis pun dapat disimpulkan minim, akibat dari berhasilnya upaya pemerintah nasional untuk membangun perasaan ‘tujuan bersama’ yang berhasil menyatukan negara tersebut dalam penanganan pandemi Covid-19.

Faktor struktur birokrasi mengindikasikan pengaruh yang lebih serius bagi pendeskripsian implementasi kebijakan. Walaupun adaptasi yang baik dari pemerintahan Selandia Baru dalam mengubah peraturan-peraturannya sesuai dengan kondisi yang ada menjadi nilai plus dalam subfaktor SOP, fenomena fragmentasi jelas dapat mengurangi efektivitas upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Selandia Baru dalam menanggulangi pandemi Covid-19.

Dari kajian yang telah dilakukan, penelitian ini menemukan bahwa faktor komunikasi

menjadi salah satu faktor yang banyak diakui oleh para peneliti sebagai faktor yang memainkan peranan penting dalam kesuksesan pemerintah Selandia Baru menangani pandemi. Satu hal yang menarik dari hasil kajian penelitian ini adalah saling terkaitnya berbagai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penanganan pandemi di Selandia Baru. Keterkaitan ini dapat berimplikasi positif maupun negatif, tergantung bagaimana faktor-faktor implementasi kebijakan dilakukan di lapangan.

Dari berbagai faktor yang telah disampaikan, penelitian ini berargumen bahwa faktor komunikasi menjadi faktor utama yang menentukan kesuksesan implementasi kebijakan penanganan pandemi Covid-19 di Selandia Baru pada faktor-faktor lainnya. Faktor komunikasi yang baik oleh pemerintah Selandia Baru memberikan dampak positif yang signifikan terhadap faktor-faktor lain, seperti legitimasi yang dimiliki oleh pemerintah Selandia Baru, ataupun minimnya kecenderungan-kecenderungan yang dimiliki oleh para pelaksana kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

Baker, M. G., Kvalsvig, A., & Verrall, A. J. (2020). New Zealand's Covid-19 Elimination Strategy. *Medical Journal Of Australia*, *213*(5), 198-200.E1. Https://Doi.Org/10.5694/Mja2.50735

Baker, M. G., Kvalsvig, A., Verrall, A. J., Telfar-Barnard, L., & Wilson, N. (2020). New Zealand's Elimination Strategy For The Covid-19 Pandemic And What Is Required To Make It Work. *New Zealand Medical Journal*, *133*(1512), 10–14.

Bromfield, N., & Mcconnell, A. (2020). Two Routes To Precarious Success: Australia, New Zealand, Covid-19 And The Politics Of Crisis Governance. *International Review Of Administrative Sciences*, *0*(0), 1–18. Https://Doi.Org/10.1177/0020852320972465

Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, Quantitative, Adn Mixed Methods Approaches* (4th Ed.). Sage Publications.

Dyer, P. (2021). *Policy And Institutional Responses To Covid-19: New Zealand*. Https://Www.Brookings.Edu/Research/Policy-And-Institutional-Responses-To-Covid-19-New-Zealand/

Gray, L., Rose, S. B., Stanley, J., Zhang, J., Tassell-Matamua, N., Puloka, V., Kvalsvig, A., Wiles, S., Murton, S. A., Johnston, D. M., Becker, J. S., Macdonald, C., & Baker, M. G. (2021). Factors Influencing Individual Ability To Follow Physical Distancing Recommendations In Aotearoa New Zealand During The Covid-19 Pandemic: A Population Survey. *Journal Of The Royal Society Of New Zealand*, *0*(0), 1–20. Https://Doi.Org/10.1080/03036758.2021.1879179

Henrickson, M. (2020). Kiwis And Covid-19 : The Aotearoa New Zealand Response To The Global Pandemic. *The International Journal Of Community And Social Development*, *2*(2), 121–133. Https://Doi.Org/10.1177/2516602620932558

Heywood, A. (2014). *Politik* (4th Ed.). Pustaka Pelajar.

Jamieson, T. (2020). " Go Hard, Go Early ": Preliminary Lessons From New Zealand ' S Response To Covid-19. *American Review Of Public Administration*, *50*(6–7), 598–605. Https://Doi.Org/10.1177/0275074020941721

Kvalsvig, A., & Baker, M. G. (2021). How Aotearoa New Zealand Rapidly Revised Its Covid-19 Response Strategy: Lessons For The Next Pandemic Plan. *Journal Of The Royal Society Of New Zealand*, *0*(0), 1–24. Https://Doi.Org/10.1080/03036758.2021.1891943

Mazey, S., & Richardson, J. (2020). Lesson-Drawing From New Zealand And Covid-19: The Need For Anticipatory Policy Making. *Political Quarterly*, *91*(3), 561–570. Https://Doi.Org/10.1111/1467-923x.12893

Mubarok, S., Zauhar, S., Setyowati, E., & Suryadi, S. (2020). Policy Implementation Analysis: Exploration Of George Edward Iii, Marilee S Grindle, And Mazmanian And Sabatier Theories In The Policy Analysis Triangle Framework. *Journal Of Public Administration Studies*, *005*(01), 33–38. Https://Doi.Org/10.21776/Ub.Jpas.2020.005.01.7

Oecd. (2019). Health At A Glance 2019. In The Organization *For Economic Co-Operation And Development*. Oecd Publisher. Https://Doi.Org/10.1787/4dd50c09-En

Pardede, J. P. P., & Rozali, R. D. Y. (2020). Tata Kelola Penanganan Kasus Covid-19 Di Selandia Baru. *Dinamika Governance : Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, *10*(2), 194–201. Https://Doi.Org/10.33005/Jdg.V10i2.2126

Robert, A. (2020). Lessons From New Zealand's Covid-19 Outbreak Response. In *The Lancet Public Health* (Vol. 5, Nomor 11, Hal. E569–E570). The Author(S). Published By Elsevier Ltd. This Is An Open Access Article Under The Cc By-Nc-Nd 4.0 License. Https://Doi.Org/10.1016/S2468-2667(20)30237-1

Wardhani, B. (2020). The Kiwi Way: Strategi Eliminasi Covid-19 Selandia Baru Baiq Wardhani. *Global Strategis*, *14*(2), 297–314.

Wilson, S. (2020). Pandemic Leadership: Lessons From New Zealand's Approach To Covid-19. *Leadership*, *16*(3), 279–293. Https://Doi.Org/10.1177/1742715020929151

Winarno, B. (2007). *Kebijakan Publik: Teori Dan Proses*. Media Pressindo.