

Formal & Non-formal *Collaboratif Governance* Jaring Pengaman Sosial Indonesia selama Pandemi Covid-19

Vol 5 Special Issue 3
(December, 2021)

Iffan G.E. Muhammady¹, Ria Angin^{2*}
¹² Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP, Universitas
Muhammadiyah Jember
Email: iffangallant@unmuhjember.ac.id¹,
ria.angin@unmuhjember.ac.id^{2*}

ARTICLE INFO

Article history:

Received: xxx
Revised version received: xxx
Accepted: xxx
Available online: xxx

Keywords:

Collaborative Governance;
Government; NGO; Social Safety
Net

How to Cite:

APA Style 7th



ABSTRACT

In this article we study the emergence of initiatives from government institution and NGO's in Indonesia. There are several questions that will be answered in this article. The first is, what actions are being taken by the government to tackle Covid 19?. Second, apart from the government, who are the actors who are trying to be involved in tackling Covid 19 and what did these actors do to tackle the impact of Covid 19?. In order to answer the questions above, we use literature study, by taking scientific articles that have been done to tackle Covid 19. In our research we found that the emergence of initiatives from government institutions and NGOs as well as community groups to manage the social safety network. We have categorized these activities into two types, formal collaborative governance and non formal collaborative governance. The formal institutions and the non formal institutions, work together to save the communities that have been affected by Covid 19 through social safety nets. The formal institutions have coercive power and legal regulations, and the budget from the APBN and APBD. While the nonformal institutions work based on mutual agreements among themselves and their financial budget from donations. Both, The formal institutions and the non formal institutions work in different ways, but meet the same goal.

Available online at <https://studentjournal.umpo.ac.id/index.php/IJGCS>
Copyright (c) 2021 by IJGCS

1. Pendahuluan

Pandemi Covid 19 yang muncul sejak tahun 2019 di Wuhan Tiongkok merupakan pandemik yang tidak pernah diprediksi sebelumnya. Menyerang dunia dan menyebabkan banyak kerugian yang tak terduga timbul dari kebutuhan untuk menggunakan dana tenaga dan sumber daya untuk memerangi virus tersebut. Kemunculan *Covid-19* ini menjadi perhatian warga dunia, terutama saat WHO yaitu organisasi kesehatan dunia mengumumkan dunia dalam darurat kesehatan masyarakat pada 30 Januari 2020. Bahkan dilansir pada bulan Desember 2020 menurut data WHO lebih dari 66 Juta kasus terkonfirmasi, lebih dari 1,5 juta kematian yang terjadi di seluruh dunia.

Wabah yang di mulai dari gejala sesak nafas, demam, dan batuk kering ini diduga terkait dengan kota Wuhan Tiongkok yang bersumber dari pasar makanan lautnya yang populer (Singhal, 2021). Penularan *Covid-19* terjadi saat droplet atau tetesan air pernafasan berpindah ke orang lain dengan masa inkubasi sekitar 1 sampai dengan 14 hari. Bila ada pasien yang terjangkit *Covid-19*, tenaga kesehatan langsung melakukan isolasi bagi pasien dengan tujuan untuk mengekang dan mengendalikan penyebaran virus. Langkah ini sama dengan wabah penyakit sebelumnya yaitu SARS dan sindrom pernafasan Timur Tengah. Beberapa Negara yang terjangkit seperti Afrika (Gilbert et al., 2020), dimana Negara tersebut masih berjuang melawan virus AIDS, menjadi terguncang setelah dilaporkan bahwa ada 53.000 kematian dari kasus yang ditemui sebesar 2.000.000 kasus *Covid-19*. Dampak yang muncul akibat *Covid-19* adalah bencana

kesehatan dimana ada banyak kesenjangan infrastruktur kesehatan, kurangnya tenaga kesehatan, terganggunya perekonomian serta bencana keuangan. Di Nigeria dimana Negara tersebut masih berjuang melawan penularan virus Ebola (Coltart et al., 2017), harus menghadapi pukulan telak dari kasus *Covid-19* ini. Tercatat dengan populasi 200.000.000 orang, dimana Negara ini termasuk Negara yang penduduknya berpenghasilan rendah, mendapati efek samping *Covid-19* ini. System kesehatan yang masih lemah menjadi katalis peningkatan pasien yang terkena *Covid-19*.

Covid-19 tidak bisa dipandang remeh karena efek samping dari pandemik ini adalah terganggunya perekonomian suatu Negara. Tidak hanya pada Negara berpenghasilan rendah saja, tantangan menghadapi *Covid-19* ini juga didapati pada seluruh penduduk dunia dan di Indonesia tanpa terkecuali. Tantangan untuk menjaga agar tatanan dunia tetap berjalan dengan basis perekonomian serta kesehatan warga dunia. Tantangan ini menjadi hal yang umum di berbagai Negara. Negara maju seperti di Jerman (Bertogg & Koos, 2021) juga mengalami hal yang sama. Pada awal pandemik, pemerintah Jerman melakukan *Lockdown* yang mengakibatkan penghentian penuh seluruh kehidupan publik. Jerman melakukan penutupan sekolah, universitas, pembatasan layanan umum instansi pemerintah, serta pembatasan kontak sosial secara umum. Hal ini menyebabkan banyaknya warga Negara Jerman menggantungkan pendapatan hidupnya dari Negara Jerman. Pemerintah Jerman melakukan intervensi yang diperlukan untuk memastikan kebutuhan di antara kelompok orang yang tidak memiliki dukungan kesejahteraan. Di Negara Italia, juga mengalami hal yang sama dengan Jerman, dimana munculnya *Covid-19* karena adanya komplikasi rumit warga negaranya yang tidak percaya akan *Covid-19* dan upaya untuk tetap mencari penghasilan dengan tidak mengindahkan himbauan dari pemerintah Italia. Mereka tetap keluar rumah, bisnis, merayakan pesta dan kegiatan *Outdoor* lainnya. Menjadi sebuah preseden buruk akan penanganan kesehatan (Sterpetti, 2020). Pada akhirnya memberikan dampak terganggunya perekonomian suatu Negara dan masyarakat Italia pada akhirnya menggantungkan hidupnya pada Negara Italia. Negara Adidaya seperti Amerika juga yang sebagian besar penduduknya terdidik dan juga termasuk Negara maju ternyata meremehkan ancaman pandemik *Covid-19* (Nowroozpoor et al., 2020). Dimana kesadaran akan bahaya *Covid-19* tidak begitu diperhatikan dan menganggap *Covid-19* bukan menjadi ancaman. Selain itu alat pelindung diri (APD) yang tidak memadai menyebabkan kasus tidak terdeteksi dan spektrum penyebaran menjadi lebih besar.

Tidak hanya di Negara yang berkembang, Negara maju juga terkena dampaknya. Negara berada pada ambang dimana harus tetap menjaga perekonomian Negara berputar, namun juga harus tetap menjaga agar kesehatan masyarakatnya tetap berada dalam posisi aman. Hal ini menyebabkan penurunan perputaran perekonomian secara global. Negara harus mengarahkan anggarannya untuk kesehatan, yaitu infrastruktur dan tenaga kesehatan, juga penyediaan vaksin yang tidak murah tentunya. Selain itu kesejahteraan rakyatnya juga menjadi tujuan utama, dengan menyediakan jaring pengaman sosial bagi masyarakat yang terkena dampak *Covid-19*. Dengan penutupan bisnis, pendidikan, pasar, tempat umum tentunya memperburuk kondisi perekonomian suatu Negara yang mengakibatkan kemiskinan ekstrim. Secara global, angka kemiskinan ekstrim akan bertambah menjadi 80.000.000 hingga 395.000.000 jiwa akibat pandemik (Sumner, Andrew; Ortiz-Juarez, Eduardo; Hoy, 2020). Dampak *Covid-19* juga memukul Indonesia. Dimana Indonesia berusaha untuk mengurangi dampak *Covid-19* dan tetap berusaha memutar perekonomian. Sama seperti Italia maupun Amerika, Indonesia juga menjadi Negara yang kurang *aware* terhadap *Covid-19* ini. Pada awal ditemukannya kasus *Covid-19*, Menteri Kesehatan melakukan konferensi pers dengan tidak menggunakan masker. Menganggap hal ini adalah kasus biasa dengan memberikan pemahaman yang diharapkan tidak membuat kekacauan, terutama masalah ekonomi. Bahkan presiden Jokowi juga sempat memberikan pidato kenegaraan supaya ini menjadi tantangan untuk meningkatkan investasi dengan memberikan insentif kepada penerbangan dan pariwisata.

Pada akhirnya *Covid-19* ini memukul perekonomian juga dengan penutupan pusat bisnis, penutupan tempat pariwisata, kurangnya tenaga kesehatan, kurangnya infrastruktur kesehatan

berimbas kepada roda perekonomian di Indonesia. Tak pelak PHK banyak terjadi di beberapa bisnis sehingga muncul banyak pengangguran. Peningkatan angka kemiskinan di Indonesia naik menjadi 16,7% pada Desember 2020 (Suryahadi et al., 2020). Selain peningkatan angka kemiskinan, ketimpangan juga akan semakin melebar. Dimana masyarakat ekonomi menengah ke atas juga menahan diri untuk melakukan konsumsi, diakibatkan tidak jelasnya masa depan ekonomi, mereka lebih pada sikap *wait and see*. Sehingga perputaran uang juga terhambat dan terjadi penurunan mobilitas sosial sebesar 10 % dan akan berdampak kepada kenaikan ketimpangan sebesar 1,9 % antar September 2019 dan Maret 2020.

Dengan paparan diatas penting bagi penelitian ini untuk menggali lebih dalam tentang penanggulangan *Covid-19* dengan focus kepada jaring pengaman sosial. Hal ini menjadi penting karena dengan memeriksa jaring pengaman sosial di masyarakat akan memberikan dampak penanganan *Covid-19*. Pertanyaan dimulai dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah untuk menangani *Covid-19*. Lalu memeriksa aktor-aktor yang berusaha membantu masyarakat terdampak *Covid-19*. Apa saja yang dilakukan para aktor tersebut dan bagaimana bentuk collaborative governance dalam menghadapi *Covid-19*.

2. Metode

Desain penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik studi pustaka menggunakan data dari jurnal ilmiah. Artikel tersebut berasal dari rentangan tahun 2020 sampai dengan 2021. Data yang diperoleh dikompilasi, kemudian dianalisis, dan disimpulkan sehingga mendapatkan kesimpulan.

3. Hasil dan Pembahasan

Kegiatan Pemerintah

Dalam mengatasi *Covid-19* terutama yang berkaitan dengan jaring pengaman sosial, pemerintah mengeluarkan beberapa program jaringan pengaman sosial antara lain disebutkan pada tabel 1 berikut

Tabel 1. Program Pemerintah.

Program	Dukungan	Mekanisme
<i>Program Keluarga Harapan</i>	Pemerintah pusat hingga pemerintah	Bottom-up
<i>Keluarga Penerima Manfaat</i>	Pemerintah pusat hingga pemerintah daerah	Bottom-up
Program Bantuan tunai dan Makanan	Pemerintah pusat hingga pemerintah daerah	Bottom-up

Pemerintah mengeluarkan Program Keluarga Harapan (PKH), Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dan Program Bantuan Tunai dan Makanan. Sebenarnya program tersebut sudah berlangsung sejak lama. Bukan program yang tiba-tiba muncul saat terjadi pandemi *Covid-19* ini. Program ini diluncurkan oleh Kementerian Sosial dan dilaksanakan dari Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah. Mekanismenya sama, yaitu ada usulan yang masuk ke Kementerian Sosial, setelah dilakukan penyaringan data, lalu dikucurkan dana sesuai kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat.

Aktor-aktor dan Tindakan Jaring Pengaman Sosial

Ada beberapa aktor dalam aksi jaring pengaman social. Kami menemukan bahwa ada dua bentuk *collaborative governance*, yaitu *Formal collaborative governance* dan *Non-formal collaborative governance*. *Formal collaborative governance* adalah bentuk kelembagaan formal yaitu kolaborasi antara Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah ini tidak berhenti pada tingkat Kabupaten, namun sampai pada tingkat Desa. Kelembagaan ini mendapatkan otoritas / kewenangan untuk mengatur jaring pengaman sosial bagi masyarakat yang terkena dampak *Covid-19*. *Non-formal collaborative governance* adalah bentuk kelembagaan yang terbentuk di luar kelembagaan formal. *Non-collaborative governance* adalah sebuah bentuk kolaborasi yang muncul dari NGO, Organisasi Massa seperti Muhammadiyah dan NU, perkumpulan pelajar / mahasiswa, komunitas masyarakat yang tidak memiliki kewenangan di pemerintahan namun memiliki kepekaan empati kepada masyarakat terdampak *Covid-19*.

Perbedaan antara formal dan non-formal *collaborative* menggunakan perspektif tata kelola pemerintahan yang baik. Ada tiga perspektif yang ditekankan yaitu akuntabilitas, transparansi dan peraturan. Sebagaimana disebutkan dalam tabel berikut:

Tabel 2: Perbedaan antara formal dan non formal *collaborative*

Perspektif	Formal	Nonformal
Akuntabilitas	Akuntabilitas telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.	Akuntabilitas yang ada berjalan secara alamiah, berdasarkan kepercayaan antara sesamanya.
Transparansi	Dana secara transparan dikontrol oleh institusi yang berwenang.	Transparansi yang ada berdasarkan kesepakatan bersama diantara para aktifis dalam mengelola dana donasi yang terkumpul dari masyarakat.
Peraturan	1. UU No 40/2004 2. Instruksi Presiden No 4 / 2020	Kesepakatan bersama adalah bentuk keputusan tertinggi yang harus diimplementasikan.

Kelembagaan formal, akuntabilitasnya telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Dimana juklak dan juknis sudah ditetapkan. Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tinggal melaksanakan apa yang telah ditetapkan serta mempertanggungjawabkan apa yang telah dikerjakan berdasarkan undang-undang yang berlaku. Sedangkan kelembagaan nonformal, pertanggungjawabannya disampaikan kepada organisasinya masing-masing, dengan berlandaskan kepercayaan antar sesama kolega. Transparansi anggaran dana dalam kelembagaan formal dikontrol oleh institusi yang berwenang. Seperti inspektorat dan juga Badan Pemeriksa Keuangan baik itu tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Sedangkan transparansi pada kelembagaan non-formal, dilaksanakan berdasarkan kesepakatan bersama antara para aktivis dalam mengelola dana donasi yang terkumpul di masyarakat. Laporan keuangan yang disajikan juga lebih terbuka dan disampaikan kepada publik terutama kepada para pemberi donasi. Kewenangan lembaga formal diatur dalam UU No. 40 / tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional yang mengatur tentang bagaimana penyelenggaraan system jaminan sosial

nasional yang meliputi jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan pension, jaminan hari tua, dan jaminan kematian bagi seluruh penduduk. Peraturan yang lain yaitu Instruksi Presiden No.4 tahun 2020 tentang Refocussing Kegiatan, Realokasi Anggaran, Serta Pengadaan Barang Dan Jasa Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Dengan dua peraturan tersebut menjamin pemerintah melaksanakan tugasnya dengan baik yaitu mengatasi pandemi *Covid-19*. Sedangkan pada kelembagaan non-formal, peraturan yang ada bersifat consensus. Berdasarkan kesepakatan bersama yang telah disepakati antara individu di dalam suatu organisasi. Sehingga kadangkala dalam melaksanakan tugasnya lebih luwes dalam bergerak, menyesuaikan kondisi dan situasi yang berlaku Sedangkan Jaringan pengaman yang dilakukan oleh non formal kolaboratif adalah sebagaimana dijelaskan dalam tabel 3 berikut.

Tabel 3. Program Kelembagaan Non-formal

Program	Donasi	Mekanisme
Sumbangan	Makanan dan peralatan	Prosedur yang sederhana melalui rekomendasi dari kelompok
Pengembangan usaha kecil	Dana pengembangan usaha	Prosedur yang sederhana berdasarkan rekomendasi dari kelompok

Kelembagaan Non-formal dalam usahanya melakukan dua program besar yaitu *fundraising* atau melakukan pembukaan donasi / sumbangan kepada masyarakat dengan mekanisme prosedur yang sederhana. Pembukaan sumbangan ini dilakukan pada masing-masing organisasi baik itu nanti dilakukan secara internal maupun eksternal, lalu disebarkan kepada anggota organisasi / kelompok yang tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah. Sama dengan pengembangan usaha kecil, organisasi tidak hanya menyalurkan dana atas sumbangan yang telah ditetapkan, namun juga mendukung supaya orang-orang yang telah diberikan donasi dapat membuka usaha baru dan bisa bangkit untuk mengatasi problem finansial yang dihadapinya sendiri. jadi tidak hanya program mendapatkan bantuan saja, namun juga dukungan untuk membuat usaha sehingga bisa mandiri dan lepas dari bantuan yang sudah diberikan berupa makan dan kebutuhan pokok.

4. Kesimpulan

Kami menyimpulkan dalam penelitian ini, kami membagi dua bentuk kelembagaan yaitu formal dan informal dalam usaha untuk menangani dampak dari *Covid-19*. Dimana ke dua kelembagaan tersebut bekerja bersama untuk membantu masyarakat terdampak *Covid-19* menggunakan jaringan sosial yang dimiliki. Kelembagaan formal seperti Negara dan perangkatnya memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan peraturan yang legal menggunakan dana dari APBN(Anggaran Pendapatan Belanja Negara) dan APBD(Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Sementara kelembagaan nonformal bekerja dalam sebuah bentuk kesepakatan bersama diantara mereka dan anggaran yang ada muncul dari donasi yang mereka kumpulkan melalui jaringan yang mereka miliki. Kesamaan antara kedua kelembagaan tersebut adalah mereka bersama-sama berusaha membantu masyarakat terdampak *Covid-19*.

Acknowledgment

Terima kasih kami ucapkan kepada pembimbing dan seluruh Civitas Akademika Universitas Muhammadiyah Jember atas selesainya artikel kami, karena selama ini telah menasehati, membantu dan mengajari penulis.

References

- Bertogg, A., & Koos, S. (2021). Research in Sosial Stratification and Mobility Socio-economic position and local solidarity in times of crisis . The COVID-19 pandemik and the emergence of informal helping arrangements in Germany. *Research in Sosial Stratification and Mobility*, 74(July 2020), 100612. <https://doi.org/10.1016/j.rssm.2021.100612>
- Coltart, C. E. M., Lindsey, B., Ghinai, I., Johnson, A. M., & Heymann, D. L. (2017). The Ebola outbreak, 2013–2016: Old lessons for new epidemics. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 372(1721), 2013–2016. <https://doi.org/10.1098/rstb.2016.0297>
- Gilbert, M., Pullano, G., Pinotti, F., Valdano, E., Poletto, C., Boëlle, P. Y., D’Ortenzio, E., Yazdanpanah, Y., Eholie, S. P., Altmann, M., Gutierrez, B., Kraemer, M. U. G., & Colizza, V. (2020). Preparedness and vulnerability of African countries against importations of COVID-19: a modelling study. *The Lancet*, 395(10227), 871–877. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30411-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30411-6)
- Nowroozpoor, A., Choo, E. K., & Faust, J. S. (2020). Why the United States failed to contain COVID-19. *Journal of the American College of Emergency Physicians Open*, 1(4), 686–688. <https://doi.org/10.1002/emp2.12155>
- Singhal, T. (2021). A Review on COVID-19. *Studies in Computational Intelligence*, 924(April), 25–42. https://doi.org/10.1007/978-3-030-60188-1_2
- Sterpetti, A. V. (2020). Lessons Learned During the COVID-19 Virus Pandemik. *Journal of the American College of Surgeons*, 230(6), 1092–1093. <https://doi.org/10.1016/j.jamcollsurg.2020.03.018>
- Sumner, Andrew; Ortiz-Juarez, Eduardo; Hoy, C. (2020). Precarity and the pandemik: COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. *Econstor*. <https://doi.org/10.1063/1.2914415>
- Suryahadi, A., Al Izzati, R., & Suryadarma, D. (2020). The Impact of COVID-19 Outbreak on Poverty: An Estimation for Indonesia (Draft). *SMERU Working Paper*, April(April), 1–20. <http://smeru.or.id/en/content/impact-covid-19-outbreak-poverty-estimation-indonesia>