

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pandemi COVID-19 saat ini menjadi ancaman global terbesar yang masif menghantam berbagai sektor. Pada 11 Maret 2020, World Health Organization (WHO) menetapkan COVID-19 sebagai pandemi global. COVID-19 (*Coronavirus Disease-19*) merupakan penyakit yang disebabkan oleh jenis *coronavirus* baru yaitu SARS-CoV-2 yang baru ditemukan pertama kali pada akhir tahun 2019 lalu di Wuhan, China. Sejak awal kemunculannya, virus yang menyerang sistem pernapasan manusia ini telah menyebar luas hampir ke seluruh negara di dunia dengan lebih dari 127 juta kasus di seluruh dunia dan lebih dari 2,7 juta kematian per 31 Maret 2021 (Kementerian Kesehatan RI, 2021). Penularan COVID-19 antar manusia yang terjadi sangat cepat telah menimbulkan dampak luar biasa bagi peradaban manusia. Tidak hanya masalah kesehatan, pandemi COVID-19 juga berdampak signifikan terhadap aktivitas perekonomian, pendidikan, perdagangan, sosial masyarakat, dan sektor lainnya.

Selama belum ditemukannya obat atau vaksin untuk mengobati pasien yang terjangkit COVID-19, penting untuk melakukan intervensi non-medis untuk mencegah terjadinya transmisi virus. COVID-19 dapat menyebar terutama dari orang ke orang melalui percikan-percikan dari hidung atau mulut yang keluar saat orang yang terinfeksi COVID-19 batuk, bersin atau berbicara (WHO, 2020). Sehingga WHO mengeluarkan istilah himbuan *physical distancing* untuk diterapkan di seluruh dunia yaitu

menjaga jarak fisik minimal dua meter dari orang lain untuk memutus rantai penularan COVID-19 (Nair, Hariharan, Adlakha, Li, & Zulu, 2020). Berbagai upaya kebijakan telah dilakukan pemerintah di tiap negara terkait *physical distancing* untuk memutus mata rantai penularan COVID-19.

Sebagai respon terhadap kasus COVID-19 di Indonesia, Presiden Republik Indonesia menetapkan Status Darurat Kesehatan Masyarakat pada 31 Maret 2020 melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020. Selain itu pada hari yang sama, Pemerintah Indonesia juga menegaskan bahwa opsi kebijakan yang dipilih dalam menghadapi pandemi COVID-19 adalah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020. Pemerintah menjadikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan sebagai dasar hukum. Sehingga melalui Undang-Undang tersebut Presiden Joko Widodo meminta pemerintah daerah berpegang pada aturan yang telah diterbitkan dan terkoordinasi (Ihsanuddin, 2020).

Beberapa kota besar dengan tingkat mobilitas tinggi seperti daerah Jabodetabek memilih memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk mengatasi penularan COVID-19. Berbeda dari PSBB, Kota Semarang merupakan kota yang menginisiasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) pertama kali di Indonesia. Kebijakan ini tertuang dalam Peraturan Wali Kota (Perwal) Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam rangka percepatan penanganan COVID-19 di Kota Semarang. Pembatasan Kegiatan Masyarakat menurut Perwal Nomor 28 Tahun 2020 adalah upaya

yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membatasi kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam berinteraksi dengan warga masyarakat lainnya untuk mencegah kemungkinan penyebaran wabah *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) yang menggunakan ruang publik, moda transportasi publik, dan bangunan publik. Pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat mengatur berbagai kegiatan masyarakat di luar rumah mulai dari aktivitas belajar mengajar, aktivitas ekonomi, bekerja, kegiatan ibadah, sampai aktivitas mobilisasi dengan transportasi, dimana dalam berkegiatan masyarakat harus terus menerapkan protokol kesehatan dan bagi beberapa aktivitas terdapat pembatasan waktu. Namun kebijakan PKM sendiri memberikan kekhususan dengan melonggarkan aktivitas ekonomi, sehingga diharapkan sektor ekonomi dapat kembali normal beriringan dengan kesehatan masyarakat.

Wali Kota Semarang, Hendrar Prihadi mempunyai beberapa pertimbangan saat memutuskan Kota Semarang untuk menerapkan kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM). Hal yang menjadi pertimbangan utama bagi Pemerintah Kota Semarang yaitu pada persoalan kesehatan dan ekonomi. Kedua sektor ini sangat terkena dampak dari pandemi COVID-19 dan saling berkaitan satu sama lain. Banyak usaha yang sulit berjalan atau bahkan gagal akibat adanya keterbatasan aktivitas yang juga dibutuhkan untuk mengurangi potensi penularan COVID-19. Pemerintah pun sepakat bahwa tidak ada yang bisa didahulukan penanganannya dimana pemulihan kesehatan harus diirini oleh pemulihan ekonomi dan begitu juga sebaliknya. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Semarang berupaya untuk mengatasi

permasalahan kesehatan akibat pandemi namun tetap berusaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada penetapan keputusan untuk memilih kebijakan PKM sebagai opsi yang dipilih, Pemerintah Kota Semarang telah mempertimbangkan aspirasi masyarakat dengan memberikan kelonggaran pada pedagang kecil dan Usaha Kecil Menengah (UKM) yang ada di Kota Semarang sebagai cara untuk mempertahankan kearifan dan kemakmuran masyarakat lokal. Meskipun dengan berbagai pertimbangan tersebut, di sisi lain masih terdapat pihak yang mendesak agar Kota Semarang menerapkan kebijakan PSBB seperti kota besar lainnya, namun di sisi lain juga terdapat alasan ekonomi yang membuat Pemerintah Kota Semarang tetap pada keputusan penerapan kebijakan PKM (BBC, 2020). Dengan demikian, maka pemilihan opsi kebijakan PKM merupakan hasil dari keseimbangan antara dua kelompok besar dan kemudian diterbitkan secara legal melalui Peraturan Wali Kota Semarang yang dapat digunakan sebagai payung hukum pelaksanaan patroli di berbagai wilayah.

Penegakan protokol kesehatan sangat bergantung pada ketaatan masyarakat terhadap aturan yang berlaku. Sebagaimana masalah utama dalam penerapan kebijakan penanganan COVID-19 seperti protokol kesehatan ini ialah sulitnya mengatur masyarakat untuk benar-benar taat. Sejak pandemi COVID-19 masuk ke Indonesia dan dilanjutkan dengan aturan pemerintah untuk membatasi kegiatan di luar rumah, hingga saat ini masyarakat Indonesia masih banyak ditemukan tidak patuh dan melakukan kegiatan di luar rumah tanpa memperhatikan protokol kesehatan. Bahkan, masih banyak masyarakat yang nekat pergi ke luar daerah seperti pulang ke kampung

halaman dan pergi berlibur ke berbagai tempat keramaian (Saifulloh dalam Yanti dkk., 2020). Pada akhirnya, upaya apa pun yang dilakukan pemerintah untuk menangani masalah COVID-19 tidak akan mencapai hasil yang diharapkan jika tanpa kesadaran dan ketaatan dari masyarakatnya, seperti menurut Pujaningsih & P (2020) yang mengatakan bahwa pelaksanaan PSBB hanya akan sukses apabila diiringi dengan kemauan masyarakat untuk melakukan aturan-aturan pembatasan dari pemerintah.

Kepatuhan masyarakat terhadap *physical distancing* sangat dibutuhkan untuk mengurangi penyebaran virus yang dapat menular antar manusia. Menurut Ahmed dalam Harlianty dkk (2020) kepatuhan terhadap *social distancing (physical distancing)* khususnya di tempat kerja dapat mengurangi transmisi virus. Selain itu, Milne & Xie (2020) juga mengatakan bahwa penurunan angka kasus terinfeksi COVID-19 tertinggi tercapai karena adanya intervensi pemberlakuan aturan *physical distancing* dengan didukung tingkat kepatuhan masyarakat yang tinggi.

Kota Semarang sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah dan kota metropolitan dengan tingkat produktivitas tinggi karena menjadi pusat pemerintahan sekaligus pusat ekonomi dan bisnis memiliki risiko terjadi penyebaran COVID-19 lebih cepat. Hal ini dibuktikan melalui data kasus COVID-19 tingkat kabupaten/kota di Jawa Tengah yang dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut:

Tabel 1.1. Kabupaten/Kota di Jawa Tengah dengan Kasus COVID-19 Tertinggi

Kabupaten/Kota	Terkonfirmasi	Dirawat	Sembuh	Meninggal	Suspek
KOTA SEMARANG	38,2%	31,0%	37,2%	64,8%	28,0%
MAGELANG	17,0%	12,4%	18,1%	8,4%	14,0%
KENDAL	15,1%	19,8%	14,8%	10,5%	28,5%
KEBUMEN	15,1%	19,8%	15,1%	6,1%	21,2%
BANYUMAS	14,7%	16,9%	14,8%	10,2%	8,3%

Sumber: corona.jatengprov.go.id (2021)

Berdasarkan Tabel 1.1, dapat terlihat bahwa Kota Semarang menjadi tingkat kabupaten/kota dengan kasus COVID-19 terkonfirmasi tertinggi dengan total kematian 1.235 per tanggal 20 Januari 2021. Data ini terus diperbarui setiap harinya yang mana berpeluang untuk terus bertambah atau berkurang seiring dengan waktu. Peringkat kabupaten/kota dengan kasus tertinggi COVID-19 di Jawa Tengah selanjutnya diikuti dengan Kota Magelang, Kendal, Kebumen, dan Banyumas. Adapun perkembangan kasus terkonfirmasi positif COVID-19 Kota Semarang sejak bulan Oktober hingga Januari 2021 dapat dilihat pada grafik berikut:

Gambar 1.1. Kasus Positif COVID-19 Kota Semarang Bulan Oktober 2020 - Januari 2021



Sumber: Dinas Kesehatan Kota Semarang (2021)

Pada grafik di atas terlihat dari bulan Oktober 2020 hingga akhir Januari 2021 kasus positif baru COVID-19 di Kota Semarang menunjukkan tren naik yang cukup signifikan. Jumlah kasus positif bahkan mencapai angka 1000 pada bulan Januari dimana kebijakan PKM sempat diperketat karena adanya kebijakan PPKM (Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat) lingkup Pulau Jawa-Bali. Kasus penyebaran virus yang semakin tinggi dari hari ke hari membuat pemerintah perlu membuat suatu upaya efektif untuk mencegah penyebaran lebih lanjut. Bahkan faktanya masih banyak pelaku usaha yang ditemukan kurang mengindahkan adanya Pembatasan Kegiatan Masyarakat meskipun sudah diberlakukan kelonggaran, seperti halnya pabrik-pabrik dengan karyawan yang relatif banyak belum menerapkan protokol kesehatan jaga jarak, bahkan pemberian jarak antara tempat kerja buruh sangat dekat (BBC, 2020). Rumah makan, kafe, bahkan PKL meskipun

masih diperbolehkan untuk berdagang namun seharusnya tetap memperhatikan protokol kesehatan.

Pemerintah Kota Semarang dalam menjaga kepatuhan masyarakat dalam protokol kesehatan yang tertuang dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) melakukan patroli yang dilaksanakan oleh petugas gabungan Satpol PP dan TNI/Polri. Bagi masyarakat yang kedapatan melanggar protokol kesehatan akan diberikan sanksi sita KTP atau tindak kerja sosial seperti diminta untuk menyapu jalan selama 15 menit. Tabel 1.2 di bawah ini merupakan data jumlah pelanggar protokol kesehatan dari hasil patroli pada bulan Agustus hingga September 2020.

**Tabel 1.2. Pelanggar Protokol Kesehatan Kota Semarang
Bulan Agustus - September 2020**

No.	Tanggal dan Waktu	Lokasi	Jumlah Pelanggar	Jenis Sanksi	
				Sita KTP	Tindak Kerja Sosial
1.	21/08/2020 – 16.00	Kota Lama	76	44	32
2.	24/08/2020 – 09.00	Banyumanik	65	28	37
3.	28/08/2020 – 09.00	Tlogosari	135	50	85
4.	31/08/2020 – 09.00	Semarang Selatan	66	16	50
5.	03/09/2020 – 09.00	Jl.Pamularsih	86	18	68
6.	09/09/2020 – 09/00	Kemijen/Semarang Utara	145	25	120
7.	12/09/2020 – 18.00	Kota Lama	99	7	92
8.	12/09/2020 – 20.00	Jl. Pahlawan	52	0	52
9.	14/09/2020 – 10.00	Simpang Lima	82	33	49
10.	15/09/2020 – 08.00	Ngaliyan	90	14	76
TOTAL			896	235	661

Sumber: Webinar Penanganan Covid-19, Percepatan Pemulihan Ekonomi, dan Penanganan Pendidikan Selama Pandemi Kota Semarang (2020)

Apabila dilihat dari Tabel 1.2, dengan kuantitas patroli sebanyak sepuluh kali mulai tanggal 21 Agustus hingga 15 September 2020 yang tersebar di beberapa lokasi di Kota Semarang, jumlah pelanggar protokol kesehatan cukup banyak yaitu 896 pelanggar. Seharusnya dengan adanya aturan yang tegas mengenai pembatasan kegiatan, masyarakat harus lebih peduli dan atau memiliki efek jera supaya masyarakat dapat mematuhi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) yang berlaku dengan baik. Sebab, kebijakan ini hanya akan sia-sia apabila tidak diiringi dengan kepatuhan masyarakat secara aktif.

Menurut Hendrar Prihadi pada Webinar Penanganan COVID-19, Percepatan Pemulihan Ekonomi, dan Penanganan Pendidikan Selama Pandemi Kota Semarang (2020), patroli protokol kesehatan hingga saat ini masih terus dilakukan. Namun, terdapat keterbatasan yaitu jumlah petugas patroli yang tidak sebanding dengan jumlah masyarakat Kota Semarang. Sehingga, menurut Hendi kegiatan patroli tidak cukup untuk menegakkan PKM di Kota Semarang. Perlu keterlibatan dan kesadaran masyarakat untuk mematuhi kebijakan yang ada agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

Keberhasilan pemerintah dalam mengatasi penyebaran COVID-19 sangat bergantung pada kepatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan. Beberapa penelitian untuk melihat tingkat kepatuhan masyarakat telah dilakukan. Hasil survei BPS (2020) tentang perilaku masyarakat di masa pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa kepatuhan menjaga jarak minimal satu meter paling rendah dibandingkan dengan pola pencegahan lainnya. Meskipun dianggap kepatuhan masyarakat sudah cukup baik, hasil survei BPS menunjukkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan juga bergantung pada lokasi. Hasil survei yang melibatkan 90.967 responden ini menunjukkan bahwa pasar tradisional/pedagang kaki lima merupakan tempat umum dengan penerapan protokol kesehatan paling rendah.

Pasar tradisional merupakan tempat berkumpul dan terjadinya interaksi sosial dari berbagai macam karakter manusia sekaligus tempat berlangsungnya kegiatan ekonomi. Aktivitas pasar tidak lepas dari kegiatan yang dilakukan oleh pedagang dan pembeli. Definisi pasar tradisional sendiri

ialah pasar dengan rupa fisik cenderung tradisional dan sederhana yang melayani kebutuhan masyarakat pada suatu wilayah sehingga pasar berisi bahan kebutuhan pokok dan terjadi interaksi jual beli antar pengunjung dan pedagang secara langsung dengan sistem tawar menawar (Sinaga dalam Fitri, 2016).

Pasar tradisional sempat menjadi klaster penyebaran COVID-19 sejak ditemukan banyak pedagang pasar yang teridentifikasi positif virus ini. Berdasarkan data Ikatan Pedagang Pasar Indonesia (IKPPI) dari 93 pasar tradisional yang tersebar di seluruh Indonesia terdapat 400 pedagang yang positif terinfeksi COVID-19. Klaster pasar tradisional ditetapkan sebagai klaster baru dengan Provinsi Jawa Tengah menempati urutan ke empat dengan klaster pasar tradisional tertinggi di Indonesia (Kuntardjo & Sebong, 2020).

Pasar tradisional pada dasarnya memang sangat rentan terhadap penularan virus COVID-19, pasalnya pasar sebagai fasilitas umum menjadi tempat terjadinya jual beli kebutuhan sehari-hari dan banyak orang beraktivitas di lokasi tersebut, dimana pengunjung pasar datang dari berbagai tempat. Rata-rata kondisi pasar tradisional padat dan penuh sesak, jarak antara satu pedagang dengan pedagang lainnya sangat dekat. Fasilitas dan kebersihan di pasar tradisional lebih sulit dijaga. Perilaku kurang patuhnya para pedagang pasar maupun pembeli terhadap protokol kesehatan juga menjadi alasan mengapa pasar tradisional masuk dalam kategori tempat yang berpotensi menyebarkan virus. Banyak pedagang pasar yang tidak menggunakan masker dengan benar maupun melaksanakan protokol

kesehatan sebagaimana mestinya. Hal ini menjadikan pasar tradisional kurang mendukung dalam pelaksanaan protokol kesehatan.

Klaster pasar tradisional juga terjadi di Kota Semarang. Sampai saat ini setidaknya terdapat sepuluh dari 54 pasar tradisional di Kota Semarang pernah menjadi klaster penularan COVID-19. Pasar tradisional tersebut diantaranya yaitu Pasar Rejomulyo (Pasar Kobong), Pasar Prembaen, Pasar Rasamala (Pasar Jati Banyumanik), Pasar Burung Karimata, Pasar Meteseh Tembalang, Pasar Wonodri, Pasar Karangayu, Pasar Mangkang, Pasar Gayamsari, dan Pasar Jatingaleh. Pasar-pasar tersebut setelah teridentifikasi menjadi klaster penularan COVID-19 telah ditutup selama 3 (tiga) hari untuk dilakukan penyemprotan disinfektan dan penataan kembali. Dari sepuluh pasar tradisional di Kota Semarang yang pernah menjadi klaster penularan COVID-19, pada penelitian ini mengambil lokasi penelitian pada Pasar Karangayu dimana Pasar Karangayu merupakan pasar kota yang lingkup pelayanannya meliputi Kota Semarang secara umum dan Kecamatan Semarang Barat. Kecamatan Semarang Barat sendiri merupakan zona merah COVID-19 di Kota Semarang.

**Gambar 1.2. Kondisi Pasar Karangayu Kota Semarang
Bulan Maret 2021**



Sumber: Dokumentasi peneliti (2021)

Gambar 1.2 merupakan kondisi Pasar Karangayu Kota Semarang pada saat penulis melaksanakan pengamatan awal. Berdasarkan pengamatan awal penulis, kondisi Pasar Karangayu setiap harinya ramai didatangi pengunjung sejak pagi hingga sore. Pedagang pasar terlihat memenuhi setiap koridor pasar yang menjual berbagai kebutuhan masyarakat sehari-hari seperti sayur, daging, pakaian, alat rumah tangga, dan lainnya. Meskipun setelah penataan telah diberi jarak antar pedagang, penerapan jaga jarak tidak benar-benar bisa dilakukan karena padatnya pengunjung dan pedagang pasar serta kondisi luas setiap koridor pasar yang tidak terlalu besar. Fasilitas wastafel terlihat di depan pasar namun tidak terlihat ada pengunjung pasar yang baru datang menggunakannya. Pengunjung maupun pedagang pasar rata-rata sudah menggunakan masker wajah, namun masih banyak ditemukan yang tidak menggunakan masker dengan benar seperti hidung tidak tertutup

dan masker diturunkan ke dagu. Jika dilihat dari pengamatan awal ini, Pasar Karangayu rawan menjadi tempat terjadinya penularan COVID-19. Oleh karena itu, ketegasan implementor dalam menegakkan protokol kesehatan di pasar tradisional sangat penting.

Peran pemerintah sebagai pembuat keputusan adalah untuk mengatasi masalah publik. Pemerintah merancang dan mengimplementasi suatu program kebijakan dengan tujuan untuk kebaikan masyarakat. Namun, sangat sedikit kebijakan yang “*self-implementing*” – yaitu kebijakan yang tidak membutuhkan tindakan lebih lanjut untuk menghasilkan hasil kebijakan yang diinginkan. Sebagian besar kebijakan tidak dapat *self-implementing* yang mana membutuhkan peran masyarakat, perusahaan, dan aktor kebijakan lainnya untuk mencapai tujuan kebijakan (R. K. Weaver, 2009). Oleh karena itu, implementasi kebijakan tidak semudah membalikkan telapak tangan. Kegagalan pemerintah dalam menerapkan sebuah kebijakan akan menjadi batu sandungan bagi kesuksesan pemerintah (Rachmawati, 2015). Kelompok sasaran kebijakan seringkali tidak melakukan hal yang sesuai dengan program kebijakan, bahkan meskipun kebijakan tersebut adalah demi kebaikan mereka sendiri (R. K. Weaver, 2009).

Kesuksesan implementasi kebijakan dapat dinilai menggunakan pendekatan menurut Ripley dan Franklin (dalam Rachmawati, 2015). Pendekatan tersebut terbagi dua yaitu pendekatan pertama yang berfokus kepada kepatuhan kelompok sasaran kebijakan (*compliance approach*), dan yang kedua merupakan pendekatan dengan fokus pada ketercapaian tujuan kebijakan (*inductive approach* atau *empirical approach*). Berdasarkan kedua

pendekatan tersebut, untuk melihat keberhasilan kebijakan PKM penelitian ini menggunakan pendekatan pertama yakni *compliance approach*. Cara untuk mengetahui penyebab rendahnya tingkat kepatuhan kelompok sasaran kebijakan maka diperlukan analisis mengenai tahap terakhir dalam proses implementasi kebijakan yaitu penjelasan mengapa kelompok sasaran kebijakan patuh atau tidak patuh terhadap suatu kebijakan menggunakan enam dimensi penentu kepatuhan kelompok sasaran kebijakan menurut Weaver (2009). Keenam dimensi tersebut yaitu (1) pemberlakuan insentif dan sanksi, (2) permasalahan pengawasan, (3) keterbatasan sumber daya, (4) kurangnya otonomi atau kemandirian individu atau kelompok sasaran dalam pengambilan keputusan, (5) keterbatasan informasi dan (6) sikap dan keyakinan (R. K. Weaver, 2009).

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penting untuk menganalisis kepatuhan *target group* agar kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang secara efektif berfungsi sebagaimana tujuannya yaitu dalam rangka memutus rantai penularan COVID-19 dengan tetap memperhatikan sektor ekonomi yang selama ini menjadi dilema pemerintah dalam mengambil kebijakan terkait penanganan COVID-19. Adapun kasus dalam penelitian ini adalah pada pelaksanaan kebijakan PKM di Pasar Karangayu Kota Semarang, sehingga terdapat batasan dalam penelitian ini yakni pada pelaksanaan pembatasan kegiatan di tempat umum khususnya adalah pasar tradisional, dimana pembatasan kegiatan di pasar tradisional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Ayat (1) dan (3) Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020. Oleh karena itu, pada penelitian ini penulis

akan mengambil fokus pada pendekatan *target compliance* pada implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sesuai dengan pendekatan Weaver (2009) untuk menjawab pertanyaan apa faktor yang menjadi penyebab patuh atau tidak patuhnya masyarakat sebagai *target group* dalam implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Kota Semarang?

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana tingkat *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sebagai upaya penanganan COVID-19 di Pasar Karangayu Kota Semarang?
2. Apa faktor *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sebagai upaya penanganan COVID-19 di Pasar Karangayu Kota Semarang?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui tingkat *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sebagai upaya penanganan COVID-19 di Pasar Karangayu Kota Semarang.
2. Menganalisis faktor *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sebagai upaya penanganan COVID-19 di Pasar Karangayu Kota Semarang.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan teori serta analisisnya untuk penelitian di waktu yang akan datang serta dapat memberikan manfaat bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam mengetahui faktor-faktor yang menjadi alasan masyarakat sebagai sasaran kebijakan untuk patuh atau tidak patuh terhadap kebijakan. Bagi akademis diharapkan dapat menjadi sumber referensi pada bidang administrasi publik untuk penulisan selanjutnya mengenai *target compliance*.

1.4.2. Manfaat Praktis

1.1.1.1. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan-masukan bagi pemerintah Kota Semarang dalam memahami faktor-faktor yang dapat menjadi pendorong maupun penghambat kepatuhan masyarakat dalam implementasi kebijakan publik khususnya pada upaya penanganan pandemi COVID-19.

1.1.1.2. Bagi Penulis

Bagi penulis diharapkan dapat memperluas wawasan dan pengetahuan berfikir yang diperoleh di lapangan dan menerapkan pengetahuan tersebut di kehidupan dan lingkungan sekitar.

1.1.1.3. Bagi Universitas

Sebagai karya ilmiah dan pedoman untuk penulisan selanjutnya yang berkaitan dengan *target compliance* atau melihat

implementasi kebijakan dari sisi kepatuhan kelompok sasarannya sebagai penentu keberhasilan kebijakan.

1.5. Kajian Teori

1.5.1. Penelitian Terdahulu

Sub bab ini berisi pemaparan dari hasil peninjauan penulis terhadap beberapa penelitian dan kajian ilmiah terdahulu. Adapun fokus penelitian terdahulu yang diambil untuk digunakan dalam penelitian ini adalah kajian terdahulu yang membahas tentang kepatuhan kelompok sasaran kebijakan atau *target compliance*. Penelitian terdahulu menjadi acuan penulis untuk mencari perbandingan dan mendapatkan inspirasi dalam melakukan penelitian. Penjelasan terhadap penelitian terdahulu penting untuk menunjukkan orisinalitas penulis dalam melakukan penelitian.

Penelitian pertama adalah penelitian yang ditulis oleh Tutik Rachmawati yang membahas tentang kepatuhan PKL terhadap Perda Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Rachmawati menggunakan teori implementasi kebijakan menurut pendekatan Ripley dan Franklin (1986) mengenai kepatuhan sasaran kebijakan untuk mengetahui kegagalan implementasi kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di wilayah Kota Bandung. Untuk melihat kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan tersebut, Rachmawati menggunakan enam dimensi *target compliance* menurut (R. K. Weaver, 2009).

Penelitian selanjutnya ditulis oleh Syafri, Sangadji, & Mega Utami, (2020) yang membahas mengenai implementasi kebijakan PSBB di Provinsi DKI Jakarta. Provinsi DKI Jakarta sebagai provinsi dengan tingkat kepadatan penduduk tertinggi di Indonesia dan juga menjadi pintu keluar masuk ke Indonesia perlu dibahas mengenai kebijakan pembatasan sosial yang berlaku. Penelitian oleh Syafri ini menggunakan pendekatan *top-down* menurut Mazmanian dan Sabatier sebagai teori dasar dalam melakukan studi dokumentasi. Adapun tujuan dari penelitian ini ialah untuk menganalisis dampak dari implementasi kebijakan dengan melihat dari persepektif tujuan kebijakan serta kepatuhan masyarakat. Analisis kepatuhan menggunakan hasil Survei Wabah COVID-19 dan indeks mobilitas Google yang membuktikan kepatuhan kelompok sasaran terhadap implementasi kebijakan. Sehingga, dalam penelitian ini fokus terhadap *output* kebijakan, kepatuhan masyarakat, dan dampak sesungguhnya dari kebijakan PSBB di DKI Jakarta (Hikmahwati et al., 2020).

Penelitian lainnya masih mengenai kepatuhan masyarakat terhadap implementasi kebijakan, Rachmawati & Rinjany (2016) menganalisis implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban dan Kebersihan berdasarkan perspektif kepatuhan. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, Rachmawati menggunakan tiga konsep teori mengenai kepatuhan dalam menganalisis perilaku ketidakpatuhan sasaran kebijakan yaitu (1) faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan sasaran kebijakan menurut Weaver; (2) faktor kepatuhan organisasi menurut The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD),

dan; (3) kegagalan implementasi kebijakan menurut Patton dan Sawicki (1993).

Berbeda dengan penelitian di atas, Mawardah (2020) dalam penelitiannya ingin menguraikan perilaku pencegahan COVID-19 pada masyarakat di Kelurahan Sendangmulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang. Untuk mengetahui gambaran perilaku tersebut, peneliti , peneliti menggunakan lima indikator perilaku pencegahan COVID-19 yaitu Perilaku Mencuci Tangan Pakai Sabun dengan Air Bersih Mengalir, Perilaku Konsumsi Makanan yang Benar, Perilaku Memakai Masker Yang Benar, Perilaku Etika Batuk dan Bersin, Perilaku Physical and Social Distancing. Dari indikator perilaku pencegahan COVID-19 tersebut kemudian peneliti melakukan survei untuk mengetahui tingkat kepatuhan masyarakat Kelurahan Sendangmulyo terhadap perilaku pencegahan COVID-19. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa tingkat kepatuhan masyarakat Kelurahan Sendangmulyo terhadap perilaku pencegahan COVID-19 adalah sebesar 53% (Mawardah, 2020).

Penelitian selanjutnya yang dilakukan oleh Tinolah (2016) berusaha memahami kebijakan publik dari kegagalan implementasinya. Kajian mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan di Wilayah Surabaya dalam penelitian ini menemukan faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan dalam implementasinya mulai dari masalah kualitas kebijakan, program kebijakan yang kurang tepat, kinerja implementor yang kurang baik, serta kurangnya dukungan dan sosialisasi dalam implementasi kebijakan. Selain itu penelitian ini juga menemukan

bahwa dalam implementasi kebijakan mengenai angkutan jalan ini subjek kebijakan ekonomi, kesatuan budaya, serta arahan dari Pemerintah Kota Surabaya menjadi faktor yang memicu kegagalan implementasi.

Terkait dengan kepatuhan kelompok sasaran kebijakan, penelitian selanjutnya yang ditulis oleh Wicaksono, Sos, Si, & Isi (2015) membahas mengenai implementasi Peraturan Daerah Kota Bandung No. 4 Tahun 2011. Perda yang membahas mengenai pembinaan pedagang kaki lima ini banyak memiliki masalah dalam implementasinya yaitu terkait kepatuhan PKL terhadap kebijakan ini. Oleh karena itu, penelitian ini melihat implementasi kebijakan dari perspektif *compliance* yang berhasil memberikan rekomendasi pentingnya pemerintah untuk melakukan evaluasi dan evolusi (*reshape* dan *redesign*) kebijakan agar upaya penataan dan pembinaan PKM dapat berhasil dilakukan.

Selanjutnya pada penelitian oleh Wiranti, Sriatmi, & Kusumastuti (2020) juga melihat kepatuhan kelompok sasaran terhadap kebijakan pemerintah sebagai upaya penanganan COVID-19. Berbeda dari penelitian lainnya, penelitian ini menggunakan metode kuantitatif untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kepatuhan masyarakat terhadap aturan PSBB di Kota Depok. Hasilnya menunjukkan bahwa faktor jenis kelamin, pengetahuan, sikap, serta tingkat pendidikan, faktor pengetahuan menjadi hal yang mempengaruhi kepatuhan masyarakat Kota Depok terhadap kebijakan PSBB yang berlaku.

Tabel 1.3. Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti/ Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Penelitian
1.	Rachmawati, Tutik dkk (2015)	Mengetahui penyebab kegagalan implementasi kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di wilayah Kota Bandung	Kualitatif	Terdapat 6 faktor menurut Weaver yang menyebabkan tingkat kepatuhan rendah. Selain itu, penulis juga menekankan akan pentingnya kemampuan komunikasi pihak eksekutif daerah yang lebih baik dengan para legislatif daerah (DPRD) sehingga dapat lebih mudah untuk mendapat dukungan politik bagi setiap upaya terobosan mengenai perkembangan daerah masing-masing.
2.	Hikmahwati, dkk (2020)	Menganalisis dampak dari implementasi kebijakan ditinjau berdasarkan tujuan kebijakan dan kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan PSBB di DKI Jakarta.	Deskriptif Kualitatif	Kebijakan PSBB di DKI Jakarta telah terimplementasi dengan baik. Sehingga konsistensi masyarakat dan pemerintah daerah juga harus terus terjaga dengan baik. Konsistensi dapat dilihat berdasarkan keseluruhan data kepatuhan kelompok sasaran kebijakan dan dampak yang diberikan oleh pelaksanaan kebijakan PSBB tersebut.
3.	Rachmawati, Tutik dan Rinjany (2016)	Menganalisis implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung No 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban dan Kebersihan berdasarkan perspektif <i>target compliance</i> .	Mixed Method	Hasil penelitian menunjukkan 53,3% responden menunjukkan perilaku ketidak patuhan terhadap Perda Kota Bandung No. 11 Tahun 2005. Rendahnya kepatuhan terhadap kebijakan ini ditemukan karena lima faktor yaitu minimnya informasi yang diterima masyarakat terkait Perda 11/2005, tidak adanya insentif maupun sanksi yang ketat dari pemerintah, kurangnya sumberdaya untuk memastikan kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan, tidak adanya monitoring yang ketat dan konsisten dari pemerintah, serta otonomi kelompok sasaran yang tidak

No.	Peneliti/ Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Penelitian
				memadai.
4.	Mawardah (2020)	Mengetahui gambaran perilaku pencegahan COVID-19 pada Masyarakat di Kelurahan Sendang Mulyo Kecamatan Tembalang Kota Semarang	Kuantitatif	Masyarakat Kelurahan Sendang Mulyo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang mayoritas memiliki perilaku pencegahan COVID-19 dalam kategori baik (53,0%) sedangkan yang kurang (47%). Penelitian ini menunjukkan bahwa perilaku masyarakat Sendang Mulyo sudah baik dalam menggunakan masker dengan benar serta melaksanakan physical distancing. Sedangkan perilaku yang masih kurang yaitu pada konsumsi makanan yang bergizi seimbang serta pada perilaku etika batuk dan bersin.
5.	Tinolah, Rizky Satiti (2016)	Untuk memahami kinerja kebijakan publik yang tidak terimplementasikan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang angkutan jalan di wilayah Surabaya, serta untuk mengetahui faktor yang menyebabkan tidak terimplementasinya Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 tentang Angkutan Jalan di Wilayah Surabaya.	Kualitatif	Terdapat beberapa faktor yang menjadi penyebab kegagalan implementasi seperti kualitas kebijakan, program kebijakan, kinerja pelaksana, dukungan kebijakan, dan sosialisasi kebijakan. Hasil lainnya bahwa ditemukan tiga faktor seperti kegagalan kebijakan, yaitu subjek kebijakan ekonomi, arahan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surabaya, dan budaya kelompok yang bersatu.
6.	Wicaksono, dkk (2015)	Untuk menilai keberhasilan implementasi dari PERDA No. 4 Tahun 2011 dalam perspektif kepatuhan (<i>compliance</i>).	Kualitatif	Hasil penelitian adalah berupa rekomendasi kebijakan yaitu evaluasi dan evolusi (<i>reshape</i> dan <i>redesign</i>) kebijakan penataan dan pembinaan PKL bagi Pemerintah Daerah Kota Bandung.
7.	Wiranti dkk	Mengetahui faktor yang berhubungan	Kuantitatif	Faktor jenis kelamin, faktor tingkat pendidikan, faktor

No.	Peneliti/ Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Hasil Penelitian
	(2020)	dengan kepatuhan masyarakat Kota Depok terhadap kebijakan PSBB.		pengetahuan, dan faktor sikap menjadi hal yang mempengaruhi kepatuhan masyarakat Kota Depok terhadap kebijakan PSBB.
8.	Winengan (2017)	Mengkaji kegagalan implementasi kebijakan karena adanya ketidakpatuhan masyarakat terhadap kebijakan Kawasannya Tanpa Rokok di Kota Mataram dalam rangka pembangunan kesehatan masyarakat dan lingkungan.	Kualitatif	Implementasi kebijakan KTR di Kota Mataram tidak berhasil. Terdapat beberapa faktor yang menjadi kendala dalam implementasinya, yaitu kurangnya sosialisasi, kurangnya tanggung jawab pelaksana kebijakan, kurangnya kepatuhan masyarakat, dan tidak ditegakkannya aturan sanksi yang telah ditetapkan.
9.	Asropi dan Iskandar (2019)	Mengkaji kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan Standar Emisi Euro 4 di DKI Jakarta	Kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat DKI Jakarta belum taat terhadap kebijakan standar emisi Euro 4, hal tersebut terjadi karena kurangnya sosialisasi implementasi kebijakan.
10.	Kasjono, et.al. (2020)	Menentukan sejauh mana kepatuhan masyarakat dalam melakukan <i>physical distancing</i> .	Kuantitatif	Intervensi perilaku yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat terkait social distancing dapat berdampak positif terhadap kepatuhan social distancing, namun tergantung kepada keadaan pribadi.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber oleh penulis (2021)

Penelitian terdahulu dalam penelitian ini diambil dari berbagai penelitian dengan fokus mengenai kepatuhan target terhadap suatu kebijakan dengan lokus penelitian yang bervariasi dan indikator yang berbeda-beda. Penelitian mengenai kepatuhan pada umumnya ingin melihat tingkat kepatuhan masyarakat sebagai target kebijakan. Begitu juga pada penelitian terdahulu yang membahas kepatuhan protokol kesehatan pada masa pandemi

COVID-19 ini, kebanyakan peneliti bertujuan untuk mengetahui tingkat kepatuhan masyarakat rendah, sedang, atau tinggi. Namun pada penelitian ini tidak hanya tingkat kepatuhan melainkan juga alasan atau faktor penyebab target kebijakan patuh atau tidak patuh terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat sebagai upaya Pemerintah Kota Semarang terhadap penanganan COVID-19 menggunakan konsep *target compliance*.

Selain tujuan dan topik penelitian, adapun perbedaan lainnya terletak pada lokasi penelitian yaitu di pasar tradisional, khususnya Pasar Karangayu Kota Semarang dimana menurut BPS pasar tradisional merupakan tempat yang paling rendah kepatuhan terhadap protokol kesehatan. Pasar tradisional juga sangat rawan menjadi tempat terjadinya penularan COVID-19 karena aktivitas di pasar tradisional tidak bisa lepas dari interaksi antar manusia dan kondisi pasar tradisional yang sulit untuk menerapkan protokol kesehatan secara ketat.

1.5.2. Administrasi Publik

Admainistrasi publik atau sebelumnya lebih disebut sebagai administrasi negara berusaha mengetahui keinginan rakyat serta bagaimana rakyat dapat memperoleh keinginannya melalui pemerintah (Dimock dan Dimock dalam Anggara, 2016). Waldo dalam Anggara (2016) mendeskripsikan administrasi negara sebagai organisasi dan manajemen dengan tujuan tertentu yang mengatur manusia khususnya di dalam lingkup pemerintahan. organisasi dan manajemen manusia yang tedapat dalam pemerintahan. Sejak kemunculannya, administrasi publik telah mengalami

tahap-tahap pencarian identitas melalui proses yang dinamis, dimana proses pencarian identitas administrasi publik terus berjalan. Perkembangan administrasi publik ditunjukkan dengan adanya fase-fase perkembangan yang terjadi secara kronologis mengenai paradigma administrasi publik yang digunakan para ilmuwan.

a. Paradigma 1: Dikotomi Politik dan Administrasi Publik (1900 – 1926)

Paradigma pertama diprakarsai oleh Frank J. Goodnow dan Leonard D. White yang beranggapan bahwa administrasi publik memiliki dua fungsi pokok dalam pemerintah yakni fungsi politik dan fungsi administrasi. Meskipun keduanya merupakan fungsi pokok, namun antar satu dengan lainnya memiliki perbedaan fokus dimana dalam fungsi politik administrator harus mengarahkan perhatiannya pada kehendak masyarakat, sedangkan pada fungsi administrasi administrator publik lebih memperhatikan pada tahap pelaksanaan atau implementasi kebijakan.

Fase paradigma ini melihat administrasi sebagai sesuatu yang bebas nilai (*value free*) yang berarti ilmu administrasi publik didasarkan pada hakikat ilmu administrasi publik itu sendiri. Dengan demikian maka birokrasi pemerintahan diharapkan dapat mencapai nilai ekonomi dan nilai efisiensinya. Suatu paradigma pasti tidak sempurna, terdapat kekurangan dalam paradigma pertama ini yaitu paradigma ini hanya menekankan pada aspek lokus dalam administrasi publik, yaitu government bureaucracy. Sedangkan fokus

administrasi publik masih kurang dibahas secara rinci dalam paradigma ini (Feni, 2017).

b. Paradigma 2: Prinsip-Prinsip Administrasi Negara (1927 – 1937)

Tokoh dari paradigma kedua ini adalah W.F. Willoughby yang mengemukakan tentang prinsip-prinsip administrasi negara. Menurut Willoughby dengan mendalami dan menerapkan prinsip-prinsip tersebut maka para administrator dapat menjadi seorang ahli yang terampil dalam pekerjaannya. Oleh karena itu, pada tahap paradigma ini administrasi mencapai puncak keberhasilannya dimana para ahli administrasi negara diterima baik oleh kalangan industri maupun kalangan pemerintah selama tahun 1930 sampai 1940-an karena keterampilan manajerialnya (Anggara, 2016). Lokus dari paradigma ini mudah diketahui, yakni berada pada akar prinsip-prinsip tersebut (Thoha, 2015). Namun, tidak ada seorang pun yang memerhatikan fokus administrasi publik dengan sungguh-sungguh.

Paradigma kedua ini membawa pengaruh besar pada manajemen klasik. Muncul prinsip-prinsip dasar manajemen klasik yang dikemukakan oleh beberapa tokoh diantaranya adalah F.W Taylor yang mencetuskan empat prinsip dasar manajemen yang kemudian disempurnakan oleh Henry Fayol (dalam Ahsanti & Rizky, 2019) dikenal dengan prinsip manajemen *planning, organizing, commanding, coordinating and controlling* (POCCCC) dan Gullick dan Urwick (dalam Ahsanti & Rizky, 2019) dengan prinsip manajemen

planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting (POSDCORB).

c. Paradigma 3: Administrasi Negara Sebagai Ilmu Politik (1950 – 1970)

Paradigma ini muncul sebagai efek dari perhatian dan kritik-kritik konseptual terhadap paradigma sebelumnya. Herbert Simon (dalam Ahsanti & Rizky, 2019) mengatakan bahwa prinsip POSDCORB yang dikemukakan sebelumnya oleh Gullick dan Urwick tidak menjelaskan apa yang semestinya dilakukan oleh administrator publik terutama dalam pengambilan keputusan. Kritik Simon ini kemudian menimbulkan perdebatan kembali. Morstein Marx dalam bukunya kemudian kembali mempersoalkan tentang masalah pemisahan aspek politik dan ekonomi dari administrasi publik, dimana Marx menganggap hal ini merupakan sesuatu yang tidak mungkin (E. E. Weaver & Marx, 1948).

Perdebatan mengenai pemisahan politik pun terus dibahas oleh John Gaus yang secara tegas mengatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik (Harvey, 1947). Berdasarkan hal ini maka kemudian muncul paradigma baru dari hasil pemikiran para ahli dengan menekankan pandangan administrasi publik sebagai ilmu politik. Adapun lokus administrasi publik dalam penelitian ini jelas yaitu birokrasi pemerintahan, namun sayangnya fokus administrasi publik menjadi kabur karena banyaknya kelemahan dalam prinsip-prinsip administrasi publik.

d. Paradigma 4: Administrasi Negara sebagai Administrasi (1956 – 1970)

Berbeda dengan paradigma selanjutnya, paradigma ini menghasilkan adanya penekanan yang jelas pada fokus ilmu administrasi namun tidak pada lokusnya. Paradigma ke empat ini lebih menawarkan teknik-teknik yang membutuhkan spesialisasi. Kata ilmu administrasi digunakan untuk menangkap seluruh frasa yang ada dalam kajian pada teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi yang dimaksud mencakup dari berbagai teori yang digunakan oleh berbagai pekerjaan dengan spesialisasi yang ada seperti psikologi sosial, sosiologi, administrasi niaga, dan administrasi negara. Penggunaan teori dari berbagai ahli diharapkan agar dapat lebih memahami perilaku organisasi.

Kemudian pada ilmu manajemen digunakan untuk melihat ketelitian dan efisiensi manajemen melalui penjabaran dari pekerjaan yang dilakukan oleh para ahli ilmu komputer, ahli riset statistik, ahli ekonomi, analisis sistem, dan juga ahli administrasi negara. Hal ini digunakan untuk mengukur efektivitas program. Paradigma ini menghasilkan pandangan-pandangan dari para ahli administrasi negara generasi muda terhadap perkembangan organisasi dan bermanfaat bagi bidang penelitian dan kerangka ilmu administrasi.

e. Paradigma 5: Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-1990)

Administrasi publik kemudian mulai masuk pada teori ilmu kebijakan, ekonomi politik, dan teori organisasi. Oleh karena itu istilah *public affair* mulai muncul karena hubungan yang terjalin sudah mencakup hubungan dari berbagai aktor (Pasolong, 2012). Fokus dan lokus administrasi dalam paradigma ini sudah jelas. Fokus administrasi yaitu teori organisasi, sedangkan lokusnya adalah masalah kepentingan publik (Keban, 2004).

Sejak paradigma ini, ilmu administrasi publik mulai menemukan identitasnya. Ilmu administrasi publik menjadi lebih dinamis karena kehadiran teori ilmu kebijakan dimana administrasi publik (negara) dalam paradigma ini tidak hanya membahas mengenai tatanan birokrasi yang ada melainkan lebih kepada kebijakan untuk memberikan pelayanan kepada publik yang juga mulai melibatkan teori ekonomi dalam pembuatannya.

f. Paradigma *Governance* (1990-sekarang)

Bank Dunia mengeluarkan anggapannya mengenai bantuan yang diberikan kepada negara-negara berkembang tidak akan bisa membawa negara tersebut ke dalam kondisi yang lebih baik. Respon terhadap pernyataan ini melahirkan paradigma *good governance* pada akhir 1980-an sampai awal tahun 1990. *Good governance* disini diharapkan dapat menunjang keberhasilan suatu negara untuk mencapai keadaan yang lebih baik.

Governance diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan antara pemerintah dengan masyarakat dalam melakukan

proses interaksi sosial politik untuk menyampaikan kepentingan dari berbagai bidang dan sudut pandang baik dari sisi masyarakat maupun pemerintah untuk menyampaikan kepentingan dan intervensi masing-masing (Kooiman, 1993).

Pada konsep *governance* peran negara dan peran masyarakat perlu dilakukan redefinisi, sebab dalam konsep ini bukan hanya pemerintah yang menentukan keberjalanan pemerintahan melainkan masih terdapat aktor-aktor lain yang dapat memberikan suaranya. *Good governance* sendiri dapat dikatakan sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab. Tentunya penyelenggaraan manajemen pembangunan ini sesuai dengan prinsip demokrasi, prinsip efisiensi pasar, menghindari kesalahan alokasi dana investasi, serta harus ada sistem pencegahan korupsi secara politik dan administratif.

Pada paradigma ini, terdapat prinsip-prinsip *Good Governance* (Chairil & Pratita, 2018) yaitu:

1. Partisipasi (*Participation*)
2. Tegaknya Supremasi Hukum (*Rule of Law*)
3. Transparansi (*Transparency*)
4. Ketanggapan (*Responsiveness*)
5. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Oriented*)
6. Kesetaraan (*Equity*)
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)
8. Akuntabilitas (*Accountability*)
9. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Administrasi publik telah mengalami perkembangan terus menerus apabila kita melihat perkembangan paradigma administrasi publik dilihat mulai dari paradigma pertama yaitu dikotomi politik dan administrasi hingga paradigma *governance*. Penelitian ini menggunakan teori administrasi publik karena penelitian berada pada ruang lingkup publik dalam melaksanakan suatu kegiatan sebagai cara pemerintah untuk mensejahterakan masyarakatnya. Penelitian ini melihat *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat yang merupakan salah satu kebijakan publik untuk menangani masalah COVID-19 di Kota Semarang. Berlandaskan keenam paradigma administrasi publik di atas, posisi kebijakan publik berada pada paradigma kelima yaitu paradigma administrasi negara sebagai administrasi negara dimana fokus dan lokus administrasi pada paradigma ini sudah jelas dengan fokus adalah teori organisasi dan lokusnya adalah masalah kepentingan publik. Pada paradigma ini lah kebijakan publik menjadikan ilmu administrasi publik menjadi lebih dinamis.

1.5.3. Kebijakan Publik

Kebijakan publik secara sederhana dapat dikatakan sebagai bentuk formal dari pernyataan pemerintah yang memuat keputusan pemerintah dari berbagai alternatif pilihan untuk menyelesaikan suatu masalah publik (Lembaga Administrasi Negara, 2015). Kata publik dalam kebijakan publik dimaksudkan untuk orang yang memiliki kesamaan minat dan kepentingan terhadap suatu isu atau masalah. Melalui kebijakan, masalah dapat dikurangi, dipecahkan, atau dicegah agar tidak menimbulkan masalah dengan cara tertentu yang sistematis (Hoogerwerf dalam Sugiana, 2012). Rumusan

kebijakan juga dapat menjadi representasi dari perilaku sejumlah aktor yang terlibat seperti pejabat pemerintahan dan aktor dari berbagai bidang tertentu.

Ilmu tentang *policy* (kebijakan) pada hakikatnya mencakup pertanyaan: *what, why, who, where, dan how*. Pertanyaan tersebut mengacu tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh lembaga pengambil keputusan seperti masalah pada rencana, prosedur yang ditentukan, dan juga waktu pada saat keputusan itu diambil dan dilaksanakan. Kebijakan saat ini lebih sering digunakan dalam kaitannya terhadap sikap dan perilaku pemerintah secara umum.

Secara sederhana Thomas R. Dye (1992) juga mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan pemerintah dan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah (Herabudin, 2016). Dengan demikian apa pun yang dilakukan pemerintah merupakan keputusan yang bertujuan, termasuk jika pemerintah tidak melakukan sesuatu juga disebut sebagai tindakan pemerintah.

Pandangan lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh James Anderson (dalam Salsabila, 2018) yang mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh aktor atau kelompok aktor untuk mencapai tujuan tertentu demi mengatasi suatu masalah atau suatu isu yang harus diperhatikan. Konsep kebijakan ini menggarisbawahi pada apa yang sesungguhnya dikerjakan ketimbang apa yang dianjurkan. Penerapan kemampuan memengaruhi itulah mendorong bagi setiap administrator dapat berbuat sebagai pemimpin sekaligus sebagai pimpinan untuk melakukan

pilihan-pilihan yang bersifat strategik yang dituangkan ke dalam keputusan yang diambil dan diberlakukan yakni kebijakan publik .

Ripley dan Franklin (1986) memecah kebijakan ke dalam empat kategori kebijakan yaitu: (1) kebijakan distributif; (2) kebijakan pengaturan kompetitif; (3) kebijakan pengaturan protektif; (4) kebijakan redistributif. Berlandaskan pada empat kategori ini maka Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat termasuk dalam kebijakan yang bersifat pengaturan protektif (*protective regulatory*).

1.5.4. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menjadi tahap yang berperan vital dalam keseluruhan proses kebijakan publik, dimana melalui implementasi, kebijakan dapat mencapai tujuan, manfaat, maupun dampak yang dikehendaki. Secara luas implementasi kebijakan diartikan sebagai proses pengorganisasian dalam rangka pelaksanaan kebijakan melalui alat-alat administrasi publik yang meliputi organisasi, aktor, prosedur, teknis, dan sumber daya supaya memperoleh dampak atau tujuan kebijakan yang diinginkan (Lenster dan Stewart dalam Kusumadhani, 2017).

Peran pembuat kebijakan (*policy maker*) dalam implementasi kebijakan adalah untuk mempengaruhi para birokrat pelaksana (*street level bureaucrats*) agar bersedia melayani serta mengatur perilaku kelompok sasaran kebijakan (*target group*). Keterlibatan aktor dalam implementasi tergantung pada tingkat kesederhanaan suatu kebijakan. Pada kebijakan yang lebih sederhana kebijakan sangat memungkinkan hanya melibatkan satu badan

sebagai implementor. Namun jika kebijakan menggunakan sistem *bottom-up*, kebijakan membutuhkan keterlibatan masyarakat dan pihak lainnya untuk memberikan dukungan serta menyampaikan aspirasi mereka yang berguna sebagai acuan pemerintah dalam menentukan alternatif kebijakan. Apabila kebijakan menggunakan logika *top-down* maka alternatif kebijakan yang bersifat makro dan cenderung abstrak akan menjadi tindakan yang mikro dan dilakukan secara konkrit (Wibawa, 1994).

Kebijakan yang telah ditetapkan dan dipilih oleh *policy maker* dari beberapa rekomendasi kebijakan dengan berbagai prosedur yang sistematis dalam pelaksanaannya belum tentu akan berhasil mengatasi masalah publik sebagaimana tujuan dari implementasi kebijakan. Sebab, implementasi kebijakan tidak semudah membalik telapak tangan. Kegagalan implementasi kebijakan dapat berdampak ada banyak hal dan dapat dipersenjatai oleh lawan politik, aktor legislatif, serta media untuk melakukan evaluasi pemerintah atau *stumbling block* (Bridgman & Davis, 2000). Sebagai tindak lanjut untuk mengatasi kegagalan pemerintah terhadap implementasi kebijakan, banyak ahli yang telah melakukan penelitian mengenai kegagalan implementasi kebijakan seperti penelitian oleh Pressman dan Wildavsky (1973) yang membahas mengenai faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi kebijakan. Fokus peneliti dalam mencari penyebab kegagalan implementasi ini membuat studi implementasi seolah-olah hanya terkait dengan kegagalan, bukan keberhasilan.. Bahkan menurut Colebatch (1998) fokus ini seringkali membuat depresi para pembuat kebijakan karena implementasi selalu dilihat dari keagalannya (Rachmawati, 2015).

Studi mengenai faktor-faktor yang dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan pada dasarnya telah ada. Menurut Grindle dan Quade (dalam Imronah Feis, 2009) pada implementasi kebijakan setidaknya memerlukan perhatian lebih pada tiga variabel yakni variabel kebijakan, organisasi, dan lingkungan. Ketiga variabel ini dapat digunakan untuk menilai kinerja implementasi suatu kebijakan publik. Selain itu juga ketiga variabel ini perlu diperhatikan dan diarahkan, sebab dengan ketepatan pemilihan alternatif kebijakan maka partisipasi dan kontribusi masyarakat akan optimal untuk mencapai tujuan kebijakan.

Setelah kebijakan berhasil ditentukan sesuai apa yang dianggap baik untuk mengatasi masalah publik, kemudian dibutuhkan organisasi pelaksana sebagai implementor yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan pelayanan publik. Selanjutnya pada variabel lingkungan kebijakan dilihat apakah kebijakan bersifat positif atau justru negatif. Kebijakan dikatakan bersifat positif jika terdapat dukungan positif yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan di sekitar pelaksanaan implementasi kebijakan berpandangan negatif terhadap keputusan pemerintah tersebut maka potensi kegagalan implementasi akan besar sebab implementasi kebijakan rentan terjadi benturan sikap antar aktor yang terlibat. Selain dari ketiga variabel yang dikemukakan oleh Grindle dan Quade tersebut, kajian mengenai kepatuhan kelompok sasaran kebijakan dianggap sebagai hasil langsung dari implementasi kebijakan yang dapat dijadikan gambaran keberhasilan implementasi kebijakan serta dampaknya terhadap masyarakat sasaran (Imronah Feis, 2009).

Pemahaman mengenai kepatuhan *target group* menjadi alasan penting dalam menentukan kesuksesan implementasi kebijakan sesuai dengan pandangan Ripley & Franklin (1986) yang memperkenalkan dua pendekatan dalam implementasi kebijakan yakni pendekatan kepatuhan (*Compliance*) dan pendekatan faktual (*What's Happening*). Pendekatan yang pertama yaitu *compliance* melihat pada tingkat kepatuhan pihak yang berada di bawah terhadap pihak di atasnya dengan melakukan analisis karakter dan perilaku organisasi. Perspektif ini tentu memiliki kelemahan disamping kelebihan, adapun kelemahannya yaitu: (1) banyaknya faktor non-birokratis yang sebetulnya memiliki pengaruh namun kurang mendapat perhatian pemerintah; serta (2) masalah perancangan program yang kurang baik.

Pendekatan kedua adalah pendekatan faktual yang beranggapan bahwa implementor harus lebih fleksibel dalam beradaptasi dengan keadaan karena banyaknya faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Ripley & Franklin (dalam Imronah Feis, 2009) juga mengemukakan setidaknya terdapat aspek-aspek yang menjadi kriteria dalam pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap tingkatan birokrasi di atasnya sebagaimana diatur dalam undang-undang; (2) kelancaran rutinitias dalam implementasi kebijakan; serta (3) hasil pelaksanaan dan dampak/manfaat yang baik sesuai dengan rencana.

Pada kasus kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Kota Semarang, kebijakan ini termasuk ke dalam *protective regulatory*, artinya kebijakan ini bertujuan untuk melindungi publik atau masyarakat secara

umum dalam mengurangi potensi penyebaran COVID-19 yang dapat berdampak bagi berbagai sektor. Jika dilihat dari perspektif implementasi kebijakan yang telah dijelaskan sebelumnya, pendekatan kepatuhan (compliance) menurut Ripley dan Franklin sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat untuk melihat alasan patuh atau tidak patuhnya masyarakat sebagai *target group* kebijakan.

1.5.5. Target Compliance

Masyarakat memilih atau memberikan suaranya untuk pemerintah dengan harapan pemerintah yang terpilih dapat mengatasi masalah sosial. Pemerintah membuat dan mengimplementasikan suatu program untuk memastikan kesejahteraan dan untuk kebaikan publik. Selama ini sejumlah besar literatur telah dikembangkan dan menunjukkan bahwa masalah dalam implementasi kebijakan utamanya bersumber dari kinerja pemerintah yang buruk, mulai dari kurangnya koordinasi antar lembaga dan tingkat pemerintahan hingga pada birokrasi tingkat bawah, sehingga banyak dari implementor yang tidak setuju dengan program atau kebijakan yang telah diputuskan yang menyebabkan kurangnya antusiasme baik dari implementor maupun *target group* kebijakan. Padahal sangat sedikit kebijakan dapat terimplementasi sendiri yang hanya terpaku pada kinerja implementor, melainkan untuk mencapai tujuan kebijakan pada tahap implementasi memerlukan respon atau tindakan yang dilakukan oleh banyak pihak baik dari individu, perusahaan, atau *stakeholder* yang memiliki kepentingan dalam kebijakan. Oleh karena itu, kepatuhan *target group* merupakan faktor penting yang menentukan kesuksesan dari implementasi kebijakan (Akib, 2010).

Analisis mengenai kepatuhan *target group* merupakan bagian dari implementasi kebijakan. Kepatuhan berasal dari kata “patuh” dimana menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), patuh artinya yaitu suka menurut perintah, taat kepada perintah atau aturan dan berdisiplin. Kepatuhan berarti berkelakuan patuh, ketaatan, tunduk pada ajaran dan aturan. Weaver (2009) mengatakan *target compliance* (kepatuhan kelompok sasaran kebijakan) sebagai langkah terakhir dari rantai implementasi kebijakan. Melalui *target compliance* dapat menjelaskan mengapa *target group* patuh atau tidak patuh terhadap suatu kebijakan.

Weaver mengatakan, “*compliance is that they (target groups) behave in ways that are consistent with the objective of policy*”. Berdasarkan pendapat Weaver tersebut menjelaskan bahwa kepatuhan merupakan konsistensi perilaku yang ditampilkan oleh *target group* sesuai dengan sasaran kebijakan. Terdapat pendapat lainnya yang mengatakan kepatuhan sebagai suatu kesediaan atau kerelaan untuk patuh terhadap batasan-batasan (*boundary*) yang telah ditetapkan, baik bersifat wajib (*mandatory*) maupun yang bersifat mandiri (*self regulation*) (Susilo, 2017). Sedangkan Chaplin (dalam Asropi & Iskandar, 2019) mendefinisikan kepatuhan sebagai suatu tindakan yang meliputi pemenuhan, kerelaan, rela memberi, mengalah, menyerah, membuat suatu keinginan konformitas sesuai dengan harapan atau kemauan orang lain. Herbert Kelman (dalam Asropi & Iskandar, 2019) memiliki pendapat kepatuhan sebagai perilaku mengikuti permintaan otoritas meskipun individu meskipun secara personal individu dapat tidak setuju dengan permintaan tersebut.

Kepatuhan kelompok sasaran kebijakan (*target compliance*) merupakan perilaku patuh yang ditunjukkan oleh kelompok sasaran terhadap suatu aturan, batasan-batasan yang telah ditentukan, dan atau kebijakan secara konsisten sesuai dengan tujuan kebijakan yang dimaksud. Kepatuhan tidak harus ada persetujuan dari seseorang untuk berperilaku patuh, dimana kepatuhan yang enggan tetap merupakan kepatuhan (R. K. Weaver, 2009). Pemerintah memahami batasan tentang kepatuhan terhadap suatu kebijakan sudah memadai atau tidak memadai seringkali tidak jelas. Cara-cara pemerintah dalam meningkatkan kepatuhan juga berbeda-beda, biasanya tergantung pada jenis kebijakan tersebut. Pemerintah bisa memberikan teguran baik lisan maupun tertulis kepada pihak yang tidak patuh terhadap kebijakan, namun pemerintah juga dapat memberlakukan insentif bagi pihak yang mematuhi aturan atau pemerintah dapat melarang, mengatur, dan mensyaratkan perilaku tertentu dengan hukuman yang dilampirkan untuk ketidakpatuhan.

Terdapat beberapa konsep mengenai *target compliance* untuk memahami patuh atau tidak patuhnya *target group* suatu kebijakan, diantaranya yaitu:

A. Faktor-faktor *target compliance* menurut Weaver (2009)

Weaver menguraikan lebih lanjut bahwa *target compliance* sangat berkaitan dengan dua paradigma yaitu perspektif aktor rasional dan perspektif perilaku ekonomi. Pada perspektif aktor rasional, *target group* dapat diasumsikan sebagai aktor yang merespon positif terhadap insentif

yang diperoleh dari sebuah keputusan apabila dinilai berguna bagi diri mereka sendiri, sedangkan dalam perspektif perilaku ekonomi *target group* bereaksi terhadap hal-hal yang dianggap akan menguntungkan dengan cara yang berbeda-beda. Berdasarkan kedua perspektif tersebut, Weaver mengidentifikasi faktor-faktor *target compliance* terhadap suatu kebijakan yang dibagi menjadi enam dimensi yang mempengaruhi kepatuhan. Keenam dimensi tersebut diantaranya yaitu:

1) Informasi

Pengetahuan *target group* terhadap informasi yang relevan mengenai suatu kebijakan yang berlaku dapat meningkatkan kepatuhan *target group* terhadap kebijakan. Sehingga dapat dikatakan bahwa jika informasi yang diperoleh *target group* perihal kebijakan ini hanya sedikit atau tidak mencukupi maka akan semakin tinggi juga ketidakpatuhan *target group* terhadap kebijakan. Sebaliknya, jika informasi yang diketahui oleh *target group* semakin banyak dan mencapai pemahaman *target group* yang diharapkan, maka akan semakin mendorong mereka untuk mematuhi kebijakan yang dimaksud. Sebab, jika tidak ada pemahaman *target group* terhadap suatu kebijakan mulai dari tujuan pemerintah mengimplementasikan kebijakan tersebut, bagaimana implementasinya, serta apa yang harus dilakukan oleh para *target group* ini maka tidak ada alasan bagi mereka juga untuk patuh terhadap aturan kebijakan yang ditetapkan.

2) Insentif dan Sanksi

Berkaitan dengan perspektif '*rational actor*' dimana manusia adalah makhluk rasional yang memiliki alasan rasional untuk melakukan sesuatu, perlu ada insentif dan sanksi yang harus diberlakukan oleh sebuah kebijakan untuk menjadi alasan bagi *target group* untuk patuh terhadap suatu kebijakan/program yang berlaku. Namun, seringkali dalam sebuah kebijakan yang menuntut kepatuhan *target group* tidak cukup memiliki insentif yang jelas maupun sanksi yang tegas. Insentif dan sanksi yang diberlakukan secara konsisten dan tegas dapat meningkatkan kepatuhan *target group* terhadap kebijakan. Apabila insentif yang ada sudah dirasa cukup oleh *target group* maka mereka akan bersedia mengubah perilakunya sesuai dengan apa yang diinginkan kebijakan, selain itu dengan adanya pemberlakuan denda atau sanksi yang dirasa cukup berat maka *target group* akan berusaha menghindari perilaku tidak patuh terhadap aturan yang berlaku dalam kebijakan.

3) Pengawasan

Kepatuhan *target group* tidak bisa terlaksana dengan sendirinya tanpa ada pengawasan yang tegas dan konsisten. Pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa kebijakan telah ditaati oleh *target group*. Pengawasan harus dilaksanakan secara intensif, nyata, dan berkelanjutan melalui berbagai metode pengawasan sehingga dapat meningkatkan kepatuhan karena *target group* selalu merasa diawasi. Masalah pengawasan atau monitoring yang sering muncul di Indonesia adalah lemahnya penegakan hukum, maka diharapkan

dalam pelaksanaan pengawasan mencakup pengawasan terhadap penegakan hukum dan melibatkan para penegak hukum (Rachmawati, 2015).

4) Sumber Daya

Kepatuhan *target group* terhadap suatu kebijakan dapat didukung oleh ketersediaan sumber daya yang memadai. Keterbatasan atau ketiadaan sumber daya pendukung yang dimiliki oleh *target group* dapat menjadi hambatan atau kesulitan *target group* untuk mematuhi kebijakan. Sumber daya yang dimaksud disini beragam dimana tidak hanya aset uang tunai tetapi juga hal baik seperti kesehatan, sumber daya manusia, jaringan sosial yang kuat, dan kemudahan dalam menggunakan infrastruktur publik yang ada.

5) Otonomi

Target group dapat tidak mematuhi suatu kebijakan karena kurangnya otonomi atas keputusan mereka sendiri. Otonomi yang dimaksud disini adalah tuntutan dari orang lain terhadap *target group* kebijakan sehingga *target group* tersebut tidak bisa mematuhi sebuah kebijakan, walaupun *target group* ini memiliki keinginan untuk patuh. Contohnya, anak-anak di negara berkembang mungkin kekurangan otonomi dalam keputusan apakah mereka datang ke sekolah atau bekerja di usia dini. Kekurangan otonomi pada *target group* dapat disikapi dengan (1) mempengaruhi pihak dengan kekuatan pembuatan

keputusan, atau (2) memberdayakan target sehingga mereka mendapatkan otonomi atas tindakan mereka sendiri.

6) Sikap dan keyakinan

Kepatuhan *target group* terhadap kebijakan sangat ditentukan oleh sikap (perilaku) dan keyakinan (nilai) yang dipegang oleh mereka. Sikap dan keyakinan baik dengan legitimasi kebijakan itu sendiri maupun terhadap pemerintah yang membuat atau menerapkan kebijakan tersebut. Kepatuhan bisa saja menjadi lebih tinggi saat ketidakpatuhan tidak diterima secara sosial.

B. Faktor-faktor kegagalan implementasi kebijakan menurut Patton dan Sawicki (1993)

Patton & Sawicki menjelaskan terdapat beberapa aspek yang dapat menjadi penyebab kegagalan suatu implementasi kebijakan. Faktor tersebut diantaranya yaitu:

- 1) Kurangnya keahlian dan komitmen dari implementor kebijakan;
- 2) Mekanisme implementasi kebijakan yang terlalu kaku dan berat;
- 3) Kurangnya keberterimaan *target group* terhadap suatu program/kebijakan atau terhadap pemerintah;
- 4) Insentif yang diberikan terlalu kecil;
- 5) Kurangnya pemahaman *target group* terhadap bagaimana suatu program/kebijakan dapat memenuhi kebutuhan mereka.

C. Syarat-syarat penting dalam kepatuhan menurut Organization for Economic Cooperation and Development (2000)

Terdapat tiga syarat penting yang dikemukakan oleh OECD agar target group patuh terhadap sebuah kebijakan, diantaranya yaitu:

- 1) Kesadaran Kebijakan (*aware of the rule*) dan Pemahaman Kebijakan (*understand it*);

Target group harus sadar akan adanya pelaksanaan suatu program/kebijakan. Ketidakjelasan regulasi dapat menimbulkan adanya ketidakpatuhan *target group*. Hal ini sejalan dengan argumen Weaver dan Patton & Sawicki dimana pemahaman implementor terhadap suatu program/kebijakan memungkinkan untuk penegakan hukum yang baik dan tepat. Selain itu, *target group* harus memahami bagaimana kebijakan atau program tersebut akan memenuhi kebutuhan mereka, sehingga memungkinkan mereka untuk mematuhi aturan tersebut

- 2) Kemauan *target group* mematuhi kebijakan (*willing to comply*);

Menurut (OECD, 2000), untuk meningkatkan kemauan *target group* dalam mematuhi kebijakan perlu adanya insentif yang dapat memotivasi seseorang berperilaku patuh. Selain itu, penegakan hukum yang kuat juga akan mengurangi perilaku ketidakpatuhan. Hal ini sejalan dengan dimensi insentif dan sanksi menurut Weaver (2009) yang dapat meningkatkan tingkat kepatuhan dari *target group* dan Patton Sawicki yang

menyatakan kecilnya insentif yang diberikan dapat menjadi penyebab kegagalan implementasi kebijakan.

3) Kemampuan *target group* mematuhi kebijakan (*able to comply*).

Target group akan patuh terhadap suatu peraturan ketika pemerintah menyediakan informasi dan dukungan teknis lainnya yang memadai. Jika salah satu dari ketentuan ini hilang, maka ketidakpatuhan akan terjadi. Weaver (2009) juga setuju dengan pendapat ini dimana informasi yang memadai memungkinkan *target group* untuk patuh terhadap aturan.

Untuk memudahkan dalam melihat perbandingan antar konsep-konsep mengenai *target compliance* di atas, dapat dilihat pada Tabel 1.4 berikut:

Tabel 1.4. Konsep *Target Compliance* menurut Weaver, Patton & Sawicky, dan OECD

Weaver (2009)	Patton & Sawicky (1993)	OECD (2000)
Insentif dan Sanksi	Kecilnya insentif yang diberikan	Kemauan untuk patuh
Informasi	-	Kemampuan untuk patuh
Sumber Daya	Kurangnya komitmen dan keahlian implementor	Kesadaran dan pemahaman <i>target group</i> terhadap kebijakan
Otonomi	Mekanisme pelaksanaan yang terlalu kaku dan berat	-
Sikap dan Keyakinan	Kurangnya pemahaman <i>target group</i> tentang bagaimana suatu kebijakan dapat memenuhi kebutuhan mereka	-
Pemantauan	-	-
-	Kurangnya respon/keberterimaan <i>target group</i> terhadap kebijakan/pemerintah	-

Sumber: Diolah dari berbagai sumber oleh penulis (2021)

Berdasarkan ketiga konsep *target compliance* menurut Weaver, OECD, dan Patton & Sawicky, peneliti mengambil beberapa faktor yang relevan dengan implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Pasar Karangayu Kota Semarang sebagai fenomena yang akan diteliti dalam penelitian yang berjudul *Target Compliance* dalam Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat sebagai Upaya Penanganan COVID-19 di Kota Semarang adalah menggunakan faktor-faktor *target compliance*

menurut Weaver (2009) yaitu faktor insentif dan sanksi, pemantauan, sumber daya, informasi, otonomi, serta sikap dan keyakinan.

1.5.5. Pembatasan Kegiatan Masyarakat

Pembatasan Kegiatan Masyarakat merupakan upaya Pemerintah Daerah untuk membatasi aktivitas masyarakat dalam berinteraksi antar masyarakat dengan tujuan untuk mencegah potensi penyebaran wabah COVID-19. Pembatasan kegiatan masyarakat berlaku pada seluruh aktivitas masyarakat yang menggunakan ruang publik, moda transportasi publik, dan bangunan publik. Pembatasan Kegiatan Masyarakat dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 memberikan batasan aktivitas masyarakat di luar rumah yang dilakukan oleh setiap orang yang berdomisili dan/atau berkegiatan di Kota Semarang (Pemerintah Kota Semarang, 2020). Adapun pembatasan aktivitas luar rumah yang diberlakukan dalam pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat meliputi:

- a. penghentian pelaksanaan kegiatan di sekolah dan/atau institusi pendidikan lainnya;
- b. pembatasan kegiatan bekerja di tempat kerja;
- c. pembatasan kegiatan keagamaan di rumah ibadah;
- d. pembatasan kegiatan di tempat umum;
- e. pembatasan kegiatan sosial dan budaya; dan
- f. pergerakan orang menggunakan moda transportasi.

1.5.5.1. Ketentuan Protokol Kesehatan

Pada pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat, setiap masyarakat diwajibkan melaksanakan protokol kesehatan di luar rumah. Protokol kesehatan menurut Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun

2020 adalah tahapan yang harus ditempuh oleh suatu instansi/lembaga pada saat akan melakukan aktivitas dengan cara memeriksa suhu tubuh, menyediakan tempat cuci tangan dan sabun, menyediakan penyanitasi tangan (hand sanitizer) serta menggunakan masker. Adapun kewajiban masyarakat untuk melaksanakan protokol kesehatan adalah sebagai berikut:

- a. melaksanakan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) melalui cuci tangan dengan sabun dan air mengalir atau menggunakan cairan penyanitasi tangan (*hand sanitizer*) setelah melakukan aktivitas sehari-hari;
- b. menggunakan masker di luar rumah; dan
- c. melaksanakan pembatasan sosial (*social distancing*) dan pembatasan fisik (*physical distancing*).

Bagi setiap orang yang melanggar ketentuan protokol kesehatan pada saat melakukan kegiatan atau aktivitas di luar rumah, maka terdapat sanksi bagi pelanggar yang diatur dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 yaitu dapat berupa:

- a. teguran lisan;
- b. perintah berupa keharusan untuk membeli masker; dan
- c. perintah berupa untuk tidak melanjutkan perjalanan.

1.5.5.2. Ketentuan Pembatasan Kegiatan di Pasar Tradisional

Pasar tradisional merupakan tempat usaha yang termasuk memiliki kewajiban untuk menerapkan protokol kesehatan. Adapun kewajiban yang tertuang dalam ketentuan pembatasan kegiatan di lingkungan pasar tradisional yang tertuang dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 adalah sebagai berikut:

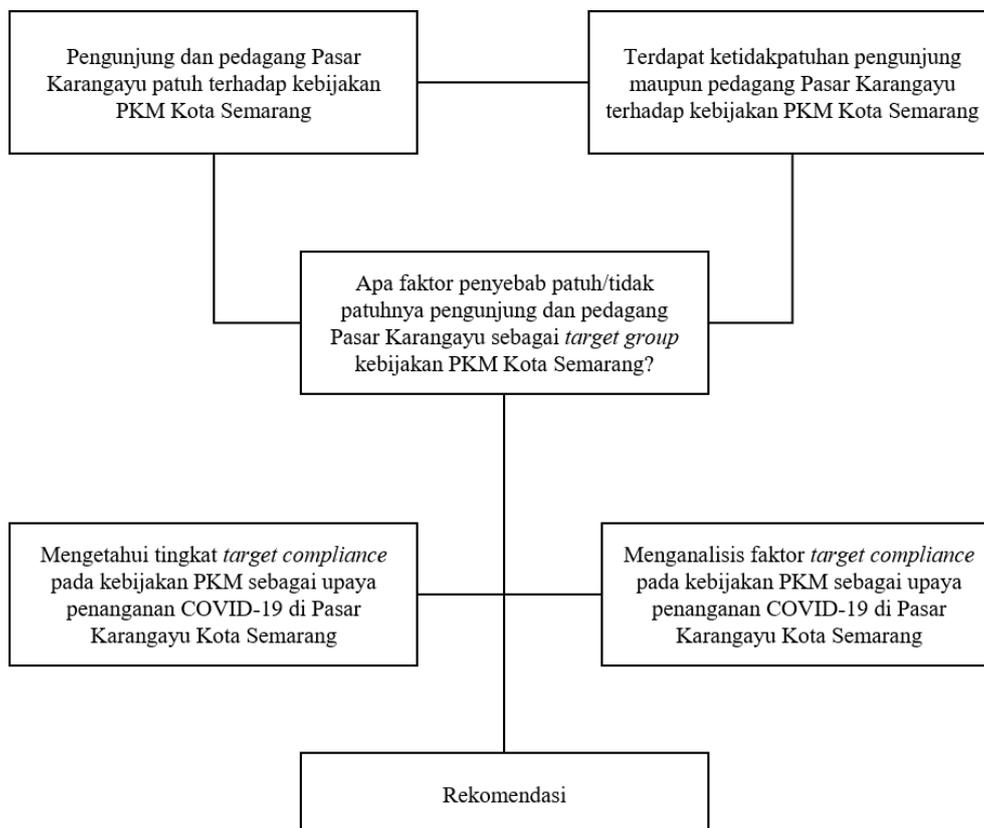
- a. mengutamakan pesanan barang secara daring dan/atau jarak jauh dengan fasilitas layanan antar;
- b. turut menjaga stabilitas ekonomi dan daya beli dengan tidak menaikkan harga barang; dan
- c. melakukan disinfeksi secara berkala di tempat usaha.

Bagi setiap orang yang melanggar ketentuan pembatasan kegiatan di pasar tradisional di atas maka akan dikenakan sanksi berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis; dan
- c. penutupan.

1.5.6. Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 1.3. Kerangka Pikir Penelitian



1.6. Fenomena Penelitian

Target compliance merupakan perilaku patuh yang ditunjukkan oleh kelompok sasaran terhadap suatu aturan, batasan-batasan yang telah ditentukan, dan atau kebijakan secara konsisten sesuai dengan tujuan kebijakan yang dimaksud. *Target compliance* dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, sebab implementasi kebijakan tanpa adanya kepatuhan sasaran kebijakan tidak akan mencapai tujuan kebijakan tersebut. Pada penelitian ini melihat *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat sebagai upaya penanganan COVID-19 di Kota Semarang, khususnya adalah di Pasar Karangayu Kota Semarang.

Pada rumusan masalah yang pertama akan melihat tingkat *target compliance* seluruh orang yang beraktivitas di Pasar Karangayu Kota Semarang baik pengunjung maupun pedagang pasar terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Untuk mengetahui tingkat kepatuhannya, penulis menggunakan perilaku protokol kesehatan yang wajib dilakukan oleh *target group* dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 sebagai indikator. Adapun indikator yang akan diamati adalah sebagai berikut:

1. Cuci tangan pakai sabun dan air mengalir atau menggunakan *hand sanitizer*
2. Menggunakan masker
3. Melaksanakan *social* dan *physical distancing*
4. Mengutamakan pesanan barang secara daring dan/atau jarak jauh dengan fasilitas layanan antar

5. Menjaga stabilitas ekonomi dan daya beli dengan tidak menaikkan harga barang
6. Disinfeksi secara berkala di tempat usaha

Untuk menjawab rumusan masalah kedua dalam penelitian ini adalah menganalisis faktor-faktor *target compliance*. Faktor-faktor *target compliance* dapat dilihat dari beberapa fenomena tertentu. Fenomena yang akan diamati dipilih sesuai dengan fenomena yang relevan dengan topik penelitian, antara lain:

1. Informasi
 - 1) Sumber informasi mengenai kebijakan
 - 2) Pemahaman *target group* terhadap kebijakan
2. Insentif dan Sanksi
 - 1) Pengetahuan mengenai adanya insentif dan sanksi
 - 2) Kesesuaian insentif dan sanksi
 - 3) Efek jera
3. Pengawasan
 - 1) Metode pengawasan
 - 2) Konsistensi pengawasan
4. Sumber Daya
 - 1) Ketersediaan sumber daya pengawas
 - 2) Penganggaran
 - 3) Kemampuan *target group* menyediakan sumber daya
 - 4) Sarana prasarana pendukung
5. Otonomi
 - 1) Pengaturan ruang pasar
 - 2) Kondisi eksternal *target group*
6. Sikap dan Keyakinan

- 1) Pemahaman *target group* tentang bagaimana suatu kebijakan dapat memenuhi kebutuhan mereka
- 2) Keyakinan individu terhadap adanya ancaman COVID-19

Tabel 1.5. Fenomena Penelitian

No.	Fenomena	Sub Fenomena	Indikasi yang diamati	Narasumber
1.	Tingkat kepatuhan	1. Protokol kesehatan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Cuci tangan pakai sabun/handsanitizer 2) Pakai masker 3) Jaga jarak 	Pedagang dan Pengunjung Pasar Karangayu
		2. Ketentuan PKM di Pasar Tradisional	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mengutamakan pesanan barang secara daring dan/atau jarak jauh dengan fasilitas layanan antar 2) Menjaga stabilitas ekonomi dan daya beli dengan tidak menaikkan harga barang 3) Disinfeksi secara berkala di tempat usaha 	Pedagang dan Pengunjung Pasar Karangayu
2.	Faktor-faktor Kepatuhan	1. Informasi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sumber informasi 2) Pemahaman informasi oleh <i>target group</i> 	Pedagang dan Pengunjung Pasar Karangayu Pengelola UPTD Pasar Karangayu
		2. Insentif dan Sanksi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengetahuan tentang adanya insentif dan sanksi 2) Kesesuaian insentif dan sanksi 3) Efek jera 	Pedagang dan Pengunjung Pasar Karangayu Pengelola UPTD Pasar Karangayu
		3. Pengawasan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Metode pengawasan 2) Konsistensi pengawasan 	Pedagang dan Pengunjung

				Pasar Karangayu Pengelola UPTD Pasar Karangayu
		4. Sumber Daya	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ketersediaan SDM pengawas 2) Penganggaran 3) Kemampuan <i>target group</i> menyediakan sumber daya 4) Sarana prasarana pendukung 	<p>Pedagang dan Pengunjung Pasar Karangayu</p> <p>Pengelola UPTD Pasar Karangayu</p>
		5. Otonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengaturan ruang pasar 2) Kondisi eksternal <i>target group</i> 	<p>Pedagang dan Pengunjung Pasar Karangayu</p> <p>Pengelola UPTD Pasar Karangayu</p>
		6. Sikap dan Keyakinan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pemahaman <i>target group</i> tentang bagaimana suatu kebijakan dapat memenuhi kebutuhan mereka 2) Keyakinan individu terhadap adanya ancaman COVID-19 	<p>Pedagang dan Pengunjung Pasar Karangayu</p>

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara atau prosedur yang dilakukan secara ilmiah untuk memperoleh data untuk digunakan dalam penelitian mengacu pada tujuan dan kegunaan yang telah ditentukan (Sugiyono, 2016). Dalam menentukan suatu metode penelitian yang digunakan dalam penelitian, terdapat dua jenis pendekatan penelitian yaitu metode penelitian kuantitatif dan kualitatif. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dalam pendekatannya sebagai cara untuk mencapai tujuan penelitian yang telah dijabarkan pada sub bab sebelumnya. Adapun yang dimaksud dengan penelitian dengan pendekatan kualitatif ialah penelitian yang menggunakan pemahaman makna secara mendalam terhadap suatu isu sosial, dimana suatu makna diperoleh dari hasil pengumpulan data dengan berbagai teknik terhadap sejumlah individu maupun sekelompok orang yang dianggap memiliki peran atau hubungan terhadap isu sosial yang dimaksud (Creswell, 2012). Teknik atau cara yang digunakan dalam memperoleh data yang berkaitan dengan isu atau masalah sosial dilakukan melalui berbagai upaya seperti mengajukan pertanyaan, mengumpulkan data secara spesifik, serta menganalisis data dan menafsirkan makna data.

Pengertian lainnya mengenai metode kualitatif dapat dipahami dari pendapat Moleong (2005) dimana penelitian yang menggunakan metode kualitatif lebih berisi kata-kata untuk menjelaskan secara khusus terhadap fenomena yang terjadi terhadap isu atau masalah yang menjadi subjek penelitian, sehingga penelitian ini cenderung bersifat deskriptif dan holistik. Oleh karena itu, dalam penelitian ini secara kualitatif berusaha menjelaskan,

memahami fenomena yang terjadi di masyarakat mengenai faktor patuh atau tidak patuhnya pengunjung maupun pedagang Pasar Karangayu sebagai *target group* dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Kota Semarang.

1.7.1. Tipe Penelitian

Terdapat beberapa tipe penelitian diantaranya yaitu penelitian deskriptif dan eksplanatif. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu tipe penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap suatu objek penelitian pada suatu masa tertentu (Hidayat Syah dalam Samsu, 2017). Sejalan dengan Syah, pengertian penelitian deskriptif juga dijelaskan oleh Saifullah, 2013) bahwa penelitian deskriptif ditujukan untuk menggambarkan fenomena-fenomena yang berlangsung saat ini atau di masa lampau.

Penelitian deskriptif menurut Setyosari (2010) adalah suatu penelitian yang memiliki tujuan untuk menjelaskan atau mendeskripsikan suatu keadaan, objek, dan peristiwa seseorang atau sesuatu yang terkait dengan variabel-variabel yang dapat dijelaskan dengan angka-angka maupun kata-kata. Penelitian deskriptif tidak membahas hubungan antar variabel yang ada, karena penelitian deskriptif tidak ditujukan untuk menarik generasi yang menyebabkan suatu gejala, fenomena atau kenyataan sosial terjadi demikian. Dalam penelitian ini peneliti berusaha mengungkapkan secara mendalam tentang pemahaman dan penjelasan alasan patuh atau tidak patuhnya

pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu Kota Semarang terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM).

1.7.2. Situs Penelitian

Lokasi penelitian dimana merupakan tempat terjadinya suatu peristiwa mengenai fenomena yang dibahas dalam penelitian disebut dengan situs penelitian. Situs penelitian penting dan harus ditetapkan dalam suatu penelitian. Situs penelitian yang telah ditetapkan kemudian dapat menentukan objek dan tujuan penelitian dalam rangka penyusunan penelitian selanjutnya.

Pada penelitian ini, peneliti memilih salah satu pasar tradisional di Kota Semarang yakni Pasar Karangayu Kota Semarang. Pasar Karangayu tergolong sebagai pasar kota dimana pelayanannya mencakup satu wilayah kota. Ruang lingkup pelayanan yang luas membuat pasar kota dalam maksud Pasar Karangayu memiliki peran besar dalam kegiatan perekonomian Kota Semarang. Lokasi Pasar Karangayu sendiri berada di wilayah administrasi Kecamatan Semarang Barat, tepatnya di Jalan Jenderal Sudirman. Kecamatan Semarang Barat merupakan salah satu dari lima kecamatan di Kota Semarang dengan rata-rata kasus COVID-19 tertinggi setelah Kecamatan Pedurungan, Kecamatan Tembalang, Kecamatan Banyumanik, dan Kecamatan Ngaliyan. Kecamatan Semarang Barat sendiri berbatasan langsung dengan Kecamatan Ngaliyan yang juga termasuk dalam kecamatan dengan rata-rata kasus COVID-19 tertinggi. Adapun alasan lain penentuan lokasi penelitian di Pasar Karangayu diantaranya yaitu pada pelaksanaan kebijakan PKM Kota Semarang, Pasar Karangayu pernah ditutup selama tiga hari setelah

ditemukan kasus positif COVID-19 dan ditetapkan sebagai klaster penyebaran COVID-19.

1.7.3. Subjek Penelitian

Individu atau sekelompok orang yang menjadi sumber informasi mengenai fenomena yang diteliti dalam suatu penelitian disebut subjek penelitian. Untuk menjawab tujuan penelitian maka ditentukan subjek penelitian dalam penelitian ini adalah *target group* kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dengan studi kasus di Pasar Karangayu Kota Semarang, dimana *target group* yang dimaksud meliputi seluruh individu yang beraktivitas di Pasar Karangayu Kota Semarang baik pengunjung dan pedagang di Pasar Karangayu.

Subjek penelitian ini ditentukan berdasarkan teknik *non-probability sampling* dengan teknik pengambilan sampel secara insidental. Insidental yang dimaksud ialah siapa pun dapat menjadi subjek penelitian apabila secara kebetulan ditemui oleh peneliti dan dianggap memiliki kapasitas untuk menjadi sumber data (Sugiyono, 2013). Teknik *insidental sampling* ini dilakukan terhadap setiap orang yang beraktivitas di Pasar Karangayu Kota Semarang sebagai *target group* kebijakan PKM dan dipandang cocok atau tidaknya menjadi sampel penelitian berdasarkan karakteristik sebagai berikut:

1. Pengunjung dan pedagang di Pasar Karangayu Kota Semarang
2. Bersedia mengisi kuesioner dan menjawab pertanyaan wawancara untuk keperluan penelitian

Seluruh pengunjung dan pedagang di Pasar Karangayu Kota Semarang merupakan populasi dalam penelitian ini. Jika dilihat dari

definisinya, yang dimaksud populasi ialah kumpulan hal yang dapat dijadikan sebagai sumber data baik orang, kejadian, maupun hal lain yang memiliki karakteristik tertentu sebagaimana sesuai dengan kebutuhan penelitian (Zitri, 2017). Jumlah populasi penelitian cenderung banyak, sehingga dalam melakukan penelitian seorang peneliti setidaknya harus menetapkan sampel penelitian yang diambil dari populasi. Oleh karena itu, sampel merupakan sebagian dari populasi yang dianggap dapat mewakili keseluruhan populasi dan tentunya dengan karakteristik yang sama dengan populasi (Sugiyono, 2013). Jumlah populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu Kota Semarang selama satu minggu. Menurut Kepala UPTD Pasar Karangayu jumlah pengunjung dan pedagang perharinya tidak bisa ditentukan secara pasti. Kisaran jumlah pengunjung berada di angka 500 pengunjung per harinya. Sedangkan untuk jumlah pedagang berdasarkan dokumen UPTD Pasar Karangayu total 1801 pedagang di Pasar Karangayu. Adapun jumlah pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu Kota Semarang yang dijadikan populasi dalam penelitian ini dapat dilihat pada Tabel 1.6 berikut:

Tabel 1.6. Jumlah Pengunjung dan Pedagang Pasar Karangayu Per Hari

Pengunjung	500 pengunjung
Pedagang	1801 pedagang

Sumber: Kepala UPTD Pasar Karangayu Kota Semarang

Banyaknya jumlah populasi secara keseluruhan dalam penelitian ini membuat peneliti tidak memungkinkan jika harus meneliti populasi secara

keseluruhan. Sebab, dalam setiap penelitian pasti terdapat keterbatasan-keterbatasan seperti adanya keterbatasan waktu, dana, dan tenaga. Oleh karena itu peneliti menetapkan sampel yang merupakan sebagian dari populasi. Meskipun hanya sebagian, namun sampel yang diambil harus benar-benar dapat mewakili populasi, sehingga hasil penelitian nantinya yang diperoleh dari analisis data yang bersumber dari sampel tersebut dapat diberlakukan untuk populasi.

Untuk menentukan jumlah sampel dalam penelitian ini menggunakan rumus Slovin yang populer diperkenalkan oleh Slovin pada tahun 1960. Rumus ini membantu peneliti untuk menentukan jumlah minimal sampel yang harus diambil dari keseluruhan populasi agar sampel tersebut dapat dikatakan representatif terhadap populasi. Perhitungan batas jumlah minimal sampel dengan rumus Slovin dijelaskan sebagai berikut:

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

Keterangan:

n = Ukuran sampel

N = Ukuran Populasi

e = Taraf kesalahan (penulis menetapkan 10% atau 0,10)

Jumlah populasi adalah seluruh pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu Kota Semarang selama satu minggu dan persentase kelonggaran sebesar 10% atau 0.10. Berdasarkan rumus Slovin maka jumlah sampel (n)

masing-masing dari pengunjung dan pedagang pasar yang dibutuhkan adalah sebagai berikut:

Perhitungan sampel pengunjung:	Perhitungan sampel pedagang:
$n = \frac{500}{1+500 (0,10)^2}$ $n = \frac{500}{6}$ $n = 83,33 \approx 84$	$n = \frac{1801}{1+1801 (0,10)^2}$ $n = \frac{1801}{19,01}$ $n = 94,7 \approx 95$

Pengumpulan data baik data kuantitatif melalui angket maupun data kualitatif dengan wawancara kepada pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu dilakukan selama satu minggu atau 7 (tujuh) hari tepatnya pada tanggal 8-14 April 2021. Survei dilakukan pada jam sibuk Pasar Karangayu yaitu diantara pukul 06.00-10.00 WIB. Alasan peneliti melakukan survei pada waktu tersebut adalah karena adanya keterbatasan peneliti yang tidak memungkinkan untuk mengumpulkan data angket sepanjang jam operasional Pasar Karangayu yang setiap harinya (Senin-Minggu) buka selama 24 jam. Pada pagi hingga sore hari Pasar Karangayu diisi oleh pedagang penjual bahan pokok sehari-hari seperti bahan makanan pakaian, dan perabot rumah tangga. Sedangkan pada waktu malam hingga pagi lagi aktivitas Pasar Karangayu diisi oleh pedagang ikan. Oleh karena itu, pengambilan waktu penelitian pada jam sibuk di pagi hari selama satu minggu dianggap peneliti dapat mewakili pedagang dan pengunjung Pasar Karangayu Kota Semarang.

Setelah mengambil data dari pengunjung dan pedagang pasar, peneliti juga melakukan wawancara kepada pengelola UPTD Pasar Karangayu Kota Semarang yang dilakukan setelah pengolahan data dari pengunjung dan pedagang pasar selesai dilakukan. Pengelola pasar yang menjadi subjek penelitian antara lain Kepala UPTD Pasar Karangayu dan juga Juru Pungut di Pasar Karangayu selaku implementor kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Pasar Karangayu Kota Semarang.

1.7.4. Jenis Data

Data dalam penelitian kualitatif adalah data yang berupa tindakan, kata-kata, dan sumber lainnya seperti dokumen (Moleong, 2005). Berdasarkan dengan hal tersebut, maka ragam atau jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berwujud kata-kata tertulis, penjelasan mengenai tindakan subjek penelitian, hasil dokumentasi, data statistik, serta data yang tertulis dari berbagai dokumen.

1.7.5. Sumber Data

Sumber data terbagi menjadi sumber data primer dan sekunder. Penelitian ini menggunakan kedua sumber data untuk memenuhi kebutuhan data penelitian, adapun keduanya dijelaskan sebagai berikut:

- a. Data primer merupakan data yang secara langsung diambil dari sumbernya seperti langsung merupakan informasi atau pernyataan dari responden atau objek yang diteliti. Sehingga, untuk memperoleh data primer penelitian ini melakukan penelitian lapangan secara langsung baik yang diperoleh dari survei menggunakan kuesioner,

pengamatan langsung, maupun wawancara kepada informan. Adapun sumber data primer dalam penelitian ini adalah:

Tabel 1.7. Data Primer

Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Tingkat kepatuhan <i>target group</i> terhadap kebijakan PKM	Pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu Kota Semarang yang menjadi sampel penelitian	Kuesioner
Faktor <i>target compliance</i> terhadap kebijakan PKM di Pasar Karangayu Kota Semarang	Pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu Kota Semarang yang menjadi sampel penelitian	Wawancara
Jawaban implementor terkait <i>target compliance</i> kebijakan PKM di Pasar Karangayu Kota Semarang	Pengelola UPTD Pasar Karangayu Kota Semarang	Wawancara

- b. Data sekunder berbeda dari data primer, dimana data sekunder artinya data yang tidak diperoleh secara langsung dari sumbernya. Sumber data sekunder biasanya berasal dari data atau dokumen resmi, surat kabar, portal data, maupun website resmi. Penelitian ini pun mengambil data sekunder yang berasal dari dokumen atau data resmi instansi pemerintah yang bersangkutan, laporan kegiatan, portal data, surat kabar, website, foto-foto di lapangan serta dokumen lainnya yang dianggap memiliki keterkaitan dengan penelitian.

1.7.6. Teknik Pengumpulan Data

Peneliti dalam mengumpulkan data sebagai bahan penelitian harus menggunakan cara atau metode yang terstruktur disebut dengan teknik

pengumpulan data (Nurdin & Hartati, 2019). Penelitian ini menggunakan beberapa teknik pengumpulan data seperti menggunakan instrumen kuesioner (angket), wawancara, dan dokumentasi. Penjabaran mengenai pengumpulan data yang digunakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kuesioner (Angket)

Kuesioner atau disebut juga dengan angket merupakan instrumen penelitian yang berupa lembar tertulis berisikan daftar pertanyaan untuk mendapatkan informasi dari responden. Pada pengumpulan datanya, kuesioner harus disebarakan untuk diisi oleh responden baik secara langsung dengan pengawasan peneliti maupun melalui jasa pengiriman atau secara online (Nurdin & Hartati, 2019). Teknik pengumpulan data menggunakan kuesioner dalam penelitian ini berguna untuk menjawab tingkat kepatuhan *target group* terhadap kebijakan PKM. Kuesioner diisi oleh responden dengan memberikan alternatif jawaban: Selalu (SL), Sering (SR), Kadang-Kadang (K), dan Tidak Pernah (TP). Setelah kuesioner berhasil dikumpulkan kembali oleh peneliti, maka tahap selanjutnya adalah perhitungan hasil kuesioner untuk mengukur pendapat dan sikap responden terhadap suatu fenomena sosial yang diteliti (Sugiyono, 2013). Fenomena sosial ini kemudian disebut sebagai variabel penelitian dan dapat dijabarkan kembali menjadi indikator-indikator penelitian yang digunakan secara langsung sebagai pondasi pembuatan kuesioner. Adapun dasar yang digunakan dalam mengukur persepsi responden

menggunakan skala *Likert*. Menggunakan skala *Likert*, setiap alternatif atau kategori jawaban diukur dengan bobot penilaian:

Tabel 1.8. Penilaian Alternatif Jawaban

Alternatif Jawaban	Nilai
Selalu (SL)	4
Sering (SR)	3
Kadang-Kadang (K)	2
Tidak Pernah (TP)	1

Sehingga melalui teknik pengumpulan data angket ini dapat diketahui tingkat kepatuhan *target group* terhadap kebijakan PKM yang dapat digunakan sebagai dasar tujuan penelitian setelahnya yaitu melihat faktor *target compliance* terhadap kebijakan.

b. Wawancara

Wawancara merupakan teknik yang digunakan peneliti untuk memperoleh maupun bertukar informasi dengan informan melalui percakapan dan tanya jawab yang mengalir sehingga dapat diketahui makna, pendapat dari informan terhadap suatu fenomena sosial yang diteliti (Sugiyono, 2013). Teknik ini cenderung digunakan jika peneliti ingin mengetahui lebih lanjut mengenai suatu fenomena sosial secara terperinci dan mendalam. Data yang terkumpul dari teknik wawancara mengacu pada laporan pribadi langsung dari informan terkait, pengetahuan pribadi, dan keyakinan informan itu sendiri.

c. Dokumentasi

Dokumentasi yang dimaksud merupakan data yang terdapat dalam hal layaknya sumber buku, surat kabar, majalah, catatan, transkrip, notulensi rapat, dan hal lain yang sekiranya dapat

dipertanggungjawabkan validitasnya (Arikunto, 1998). Terdapat dua jenis dokumen yaitu dokumentasi pribadi dan dokumentasi resmi (Moleong, 2005). Dokumentasi pribadi meliputi pengalaman, tindakan, dan pandangan pribadi seseorang yang dicatat secara tertulis dalam bentuk otobiografi, surat, maupun buku harian. Sedangkan dokumen resmi meliputi dokumen eksternal dan internal dimana dokumen eksternal merupakan produk yang dikeluarkan dari lembaga resmi seperti buletin, majalah, serta pernyataan yang disiarkan di media massa.

1.7.7. Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data merupakan tahap yang penting dilakukan setelah berhasil terkumpulnya data penelitian. Tanpa adanya analisis serta penginterpretasian data yang diperoleh, hasil penelitian tidak akan ditemukan. Oleh karena itu, tahap ini memiliki peran yang sangat penting dan dapat menentukan hasil penelitian. Pada dasarnya pada tahap ini dilaksanakan pengolahan data yang hasilnya kemudian dapat menunjukkan suatu kesimpulan penelitian (Zitri, 2017). Pada penelitian ini yang menggunakan dua jenis data yaitu data kuantitatif untuk mengetahui tingkat *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dan data kualitatif untuk mengetahui faktor *target compliance* pada kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM). Oleh karena itu, analisis data yang digunakan terbagi menjadi dua, analisis data kuantitatif dan analisis data kualitatif.

1.7.7.1. Analisis Data Kuantitatif

Data kuantitatif yang dianalisis adalah data yang telah diperoleh dari hasil kuesioner. Setelah data kuesioner berhasil terkumpul, data akan dianalisis menggunakan teknik pengolahan data untuk menjawab tujuan penelitian. Metode analisis data kuantitatif dilakukan melalui analisis statistik menggunakan *software* IBM SPSS Statistics 21.

Proses analisis data kuantitatif meliputi pengelompokan data berdasarkan variabel penelitian dan jenis responden, kemudian melakukan tabulasi data untuk memudahkan pengolahan, penyajian data yang telah dibagi di setiap variabel, serta melakukan perhitungan untuk menjawab rumusan penelitian (Sugiyono, 2013). Analisis data kuantitatif yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis tingkat kepatuhan pengunjung Pasar Karangayu terhadap Perwal Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat
2. Menganalisis tingkat kepatuhan pedagang Pasar Karangayu terhadap Perwal Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat

Setelah data yang diperoleh dari lapangan dianalisis, selanjutnya dilakukan perhitungan hasil kuesioner agar hasil kuesioner dapat teruji dan dapat diandalkan. Nilai dari setiap item alternatif jawaban kuesioner berbeda dimana penilaiannya diatur sebagaimana Tabel 1.9 berikut:

Tabel 1.9. Ukuran Alternatif Jawaban

Alternatif Jawaban	Bobot Nilai
Selalu (SL)	4
Sering (SR)	3
Kadang-Kadang (K)	2
Tidak Pernah (TP)	1

Setelah data terkumpul dan diberi nilai, data olah, disajikan, dan dianalisis menggunakan uji statistik. Untuk menilai tingkat kepatuhan pengunjung dan pedagang terhadap Perwal Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pembatasan Kegiatan Masyarakat, maka analisis yang digunakan untuk menentukan kategori tingkat kepatuhan adalah dengan sistem skor penilaian sebagai berikut:

$$N = \frac{Sp \times 100\%}{Sm}$$

Keterangan:

N = Nilai

Sp = Skor yang didapat

Sm = Skor maksimal

(Evy dalam Kamil, 2018)

Hasil nilai tersebut berupa persentase yang akan digunakan untuk mengidentifikasi kategori tingkat kepatuhan. Peneliti menggunakan kategori skor kepatuhan menurut Departemen Kesehatan Republik Indonesia (2004). Menurut Depkes RI (dalam Utami, 2017), pengukuran kepatuhan individu dapat dilakukan menggunakan kuesioner atau lembar observasi yang berisi pertanyaan yang telah disesuaikan dengan kebutuhan. Kriteria kepatuhan seseorang dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

- (1) **Patuh** diartikan sebagai suatu tindakan yang baik terhadap perintah maupun aturan dan semua aturan maupun perintah tersebut dilakukan dan semuanya benar (75-100%).
- (2) **Cukup patuh** artinya ketika ketaatan terhadap suatu perintah atau aturan hanya sebagian dari yang ditetapkan atau dengan sepenuhnya namun tidak sempurna (50-75%).

- (3) **Kurang patuh** adalah suatu tindakan yang mengabaikan atau sama sekali tidak melaksanakan perintah atau aturan (0-50%)

1.7.7.2. Analisis Data Kualitatif

Pada penelitian kualitatif, analisis data dapat dilakukan saat sedang berlangsungnya pengumpulan data maupun setelah pengumpulan data selesai (Sugiyono, 2014). Penelitian ini menggunakan teknik analisis data yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman. Menurut Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2014), dalam menganalisis data kualitatif perlu dilakukan secara intensif dan ineraktif sampai datanya dapat dikatakan jenuh. Miles dan Huberman kemudian membagi kegiatan yang ada dalam analisis data kualitatif menjadi beberapa langkah yaitu reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclutions*).

1. Reduksi Data

Data yang digunakan dalam penelitian tidak bisa hanya diambil tanpa dipilah terlebih dahulu. Melalui proses reduksi data, data dirangkum, dipilih hal-hal pokoknya, serta data difokuskan pada hal-hal penting untuk dicari tema dan polanya. Data yang telah tereduksi ini kemudian dapat memberikan gambaran yang lebih jelas bagi peneliti untuk mempermudah proses pengumpulan atau pencarian data selanjutnya. Hasil dari reduksi data ialah berupa ringkasan dari catatan lapangan mulai dari catatan awal, catatan perluasan, hingga catatan tambahan.

2. Penyajian Data

Langkah selanjutnya yaitu pada penyajian data, dimana dalam proses ini data yang telah diolah menjadi suatu informasi disusun kembali untuk mempermudah dalam penarikan kesimpulan maupun tindakan selanjutnya yang akan ditentukan. Penyajian data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan melalui bentuk bagan, uraian singkat, hubungan antar kategori, serta *flowchart* maupun sejenisnya.

3. Penarikan Kesimpulan

Setelah data disajikan dan terkumpul menjadi suatu informasi, peneliti dapat lebih mudah untuk melakukan penarikan kesimpulan dimana dalam penelitian kualitatif kesimpulan yang dimaksud merupakan suatu temuan baru yang belum ada sebelumnya. Maka dari itu, dalam penelitian kualitatif kesimpulan dapat merupakan hasil jawaban dari rumusan masalah penelitian yang telah ditentukan sebelumnya, namun tidak dapat dipungkiri kesimpulan yang dapat ditarik dari suatu penelitian kualitatif lebih dari itu. Sebab, dalam penelitian kualitatif rumusan masalah bersifat sementara dan masih dapat berkembang setelah dilaksanakan penelitian lapangan.

Penarikan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mendiskusikan serta mengaitkan hasil temuan penelitian lapangan dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian. Adapun cara yang dilakukan adalah dengan mengelompokkan data atau jawaban yang memiliki kemiripan pola, pencarian kasus yang dianggap berbeda dari perilaku masyarakat pada umumnya, serta mengaitkan hasil temuan dengan teori yang ada.

1.7.8. Kualitas Data

Data yang digunakan dalam penelitian harus berkualitas, sehingga untuk menunjukkan kualitas data peneliti perlu melakukan tahap-tahap dalam teknik keabsahan data. Keabsahan data merupakan konsep yang merupakan perkembangan dari konsep validitas dan realibilitas menurut gaya positivisme tentunya dengan menyesuaikan terhadap tuntutan pengetahuan, kriteria, serta paradigma yang ada. Dalam menetapkan keabsahan atau *trustworthiness*, data perlu diperiksa dengan teknik pemeriksaan berdasarkan kriteria tertentu. Terdapat empat kriteria yang digunakan dalam melakukan teknik pemeriksaan data, diantaranya yaitu:

1. Kredibilitas

Kredibilitas atau dapat disebut dengan uji kepercayaan terhadap data hasil penelitian harus disajikan oleh peneliti untuk menunjukkan kredibilitas atau tidak adanya keraguan dari hasil penelitian sebagai suatu karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Adapun hal-hal yang dapat dilakukan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

a. Perpanjangan Keikutsertaan

Perpanjangan keikutsertaan merupakan kegiatan yang dilakukan peneliti untuk kembali melakukan pengumpulan data di lapangan lebih lama. Hal ini dapat memungkinkan peneliti untuk menjalin hubungan dengan sumber data yang semakin baik sehingga dapat diasumsikan bahwa hubungan keduanya akan semakin akrab dan terbuka sehingga dapat saling timbul

kepercayaan dan juga semakin lengkap informasi yang diperoleh.

Saat peneliti melakukan perpanjangan pengamatan, fokus yang dilakukan adalah pada pengujian terhadap data yang telah diperoleh sebelumnya. Kebenaran data yang ada dicek kembali di lapangan untuk mengetahui apakah perlu ada pembaruan atau tidak. Apabila setelah diuji kembali data lapangan sudah benar maka perpanjangan pengamatan dapat diakhiri karena data sudah kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan.

c. Meningkatkan kecermatan dalam penelitian

Data yang akan digunakan untuk penelitian perlu dipastikan dan diurutkan secara sistematis. Peneliti perlu meningkatkan kecermatan untuk memastikan bahwa data sudah terekam dengan baik berdasarkan kronologi peristiwa. Cara peneliti dalam meningkatkan kecermatan juga digunakan untuk mengontrol kebenaran data yang telah terkumpul dan disajikan dengan membandingkan data dan berbagai referensi seperti buku hasil penelitian terdahulu, serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan topik penelitian. Dengan demikian maka laporan yang dihasilkan dari penelitian semakin berkualitas.

d. Triangulasi

Data kemudian dilakukan validasi kembali untuk menguji kredibilitas data penelitian dengan mengecek data yang sudah diperoleh dari berbagai sumber dan waktu (Wiliam Wiersma dalam Bachri, 2010). Pengujian triangulasi dilakkan setelah penelitian menghasilkan suatu kesimpulan yang kemudian perlu ada kesepakatan (*member check*). Untuk mencapai kesepakatan ini, Sugiyono (2007) menyampaikan tiga sumber data untuk dilakukan triangulasi yakni triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data, serta triangulasi waktu.

- 1) Triangulasi yang pertama yaitu triangulasi sumber dilakukan untuk menguji kredibilitas data dengan melihat kembali data yang diperoleh dari beberapa sumber.
- 2) Kedua adalah triangulasi teknik. Melalui pengujian kredibilitas ini, data diuji ulang dengan menggunakan teknik wawancara, observasi, maupun dokumentasi pada sumber data yang sama. Teknik ini dilakukan oleh peneliti sampai penelidid dapat memastikan kebenaran data. Apabila dalam pengujian ditemukan perbedaan data, maka peneliti harus melakukan diskusi lebih lanjut sampai data dianggap benar.
- 3) Triangulasi yang ketiga adalah dengan triangulasi waktu dimana waktu dapat menentukan keabsahan data. Maksud dari hal tersebut dapat diasumsikan misal data dari wawancara kepada narasumber dapat lebih valid dan

kredibel karena narasumber dalam kondisi prima. Kemudian pengujian kredibilitas juga dapat dilakukan dengan melakukan wawancara, observasi, maupun teknik lainnya dengan waktu pelaksanaan dan situasi yang berbeda untuk menciptakan perbedaan kondisi. Hasil uji triangulasi waktu yang berbeda maka peneliti harus menguji ulang hingga ditemukan kepastian.

e. Analisis Kasus Negatif

Kasus negatif merupakan kasus yang berbeda atau bertentangan dari hasil data secara umum. Peneliti perlu untuk melakukan pencarian data negatif dan kemudian melakukan analisis data negatif tersebut sampai data yang diperoleh dapat dikatakan jenuh.

f. Kecukupan referensial

Referensi yang cukup akan mendukung peneliti untuk membuktikan data yang telah dikumpulkan. Referensi yang digunakan dalam penelitian harus beragam. Untuk meningkatkan kepercayaan terhadap penelitian, penyajian data dalam laporan penelitian harus didukung dengan kelengkapan pendukung seperti foto atau dokumen.

g. Pengecekan anggota

Data yang telah ada kemudian dilakukan pengecekan anggota atau *member check*. Kegiatan ini bertujuan untuk mengetahui

kesesuaian data yang digunakan dalam penelitian dengan apa yang telah diberikan oleh sumber data.

2. Nilai transfer (*transferability*)

Selain pengujian kredibilitas laporan penelitian perlu diuji kepastiannya atau dapat disebut juga *transferability*. *Transferability* merupakan kegiatan untuk memvalidasi data penelitian kualitatif secara eksternal. Kegunaan dilakukannya validitas eksternal ialah untuk menunjukkan derajat ketepatan dari hasil penelitian terhadap populasi penelitian, sehingga hasil penelitian kemudian dapat diterapkan kepada populasi tersebut maka disebut nilai transfer (Sugiyono, 2007). Nilai transfer suatu penelitian diharapkan dapat dipertanggungjawabkan meskipun digunakan dalam konteks situasi yang berbeda.

3. Kebergantungan (*dependability*)

Penelitian yang *dependability* artinya yaitu penelitian yang jika dilakukan oleh orang lain tentunya dengan proses penelitian yang sama maka akan didapatkan hasil yang sama pula. Untuk menghasilkan penelitian yang dapat dipercaya dan bersifat reabilitas ini maka penelitian tidak bisa hanya dilakukan secara instan melainkan perlu adanya beberapa percobaan untuk memperoleh hasil yang sama. Tahap pengujian ini memerlukan auditor atau pembimbing penelitian yang secara independen melakukan peninjauan terhadap keseluruhan aktivitas peneliti dalam proses penelitian sejak peneliti merumuskan masalah hingga laporan hasil penelitian tersusun.

4. Kepastian (*confirmability*)

Penelitian yang disepakati oleh banyak orang maka penelitian tersebut dapat dikatakan objektif. Pengujian objektivitas dilakukan dengan melihat keterkaitan antara hasil penelitian dengan proses yang telah dilakukan oleh peneliti. Penelitian yang sudah *confirmability* ditunjukkan dengan hasil penelitian yang juga merupakan fungsi dari proses penelitian