

KOMPLEKSITAS PENANGANAN COVID-19 PEMERINTAH KABUPATEN BREBES

Titi Rahmawati¹; Muhammad Syaifulloh²; Hilda Kumala Wulandari³; Azizah Indriyani⁴; Dedi Romli Triputra⁵

¹Universitas Muhadi Setiabudi;²Universitas Muhadi Setiabudi;³Universitas Muhadi Setiabudi;⁴Universitas Muhadi Setiabudi;⁵Universitas Muhadi Setiabudi

*Korespondensi: titirahmawati165@gmail.com

Abstrak

Kinerja pemerintah daerah di masa pandemi Covid-19 dihadapkan pada penataan anggaran alokasi umum untuk memaksimalkan kinerja pemerintah daerah sehingga pertimbangan skala waktu dalam lima tahun terakhir menjadi alasan terbaik mengapa pemerintah membuat anggaran tersebut. Namun di sisi lain, pemerintah akan bertemu dengan kondisi riil di lapangan yang tidak bisa diprediksi arahnya dan malah bergerak ke arah yang berlawanan dari apa yang direncanakan pemerintah sebelumnya. Oleh karena itu, ketepatan alokasi anggaran, kebijakan publik yang cermat dan manajemen publik yang menjadi jalan tengah sekaligus alat agar pemerintah dapat menemukan solusi yang paling tepat dalam pandemi Covid-19 ini. Metode penelitian dengan pendekatan kualitatif. Hasilnya menunjukkan bahwa kompleksitas keuangan publik dengan intervensi pemerintah tinggi; manajemen publik dengan karakteristik birokrasi mesin dan birokrasi profesional; dan kebijakan publik dengan pendekatan kelembagaan dengan jenis penyesuaian optimalisasi yang memiliki tingkat pelatihan yang rendah.

Kata kunci: Kompleksitas; keuangan publik; manajemen publik; kebijakan publik

Abstract

The performance of local governments during the Covid-19 pandemic is faced with structuring the general allocation budget to maximize the performance of local governments so that the consideration of the time scale in the last five years is the best reason why the government makes the budget. But on the other hand, the government will meet real conditions on the ground whose direction cannot be predicted and instead move in the opposite direction from what the previous government had planned. Therefore, the accuracy of budget allocations, careful public policies and public management are the middle ground as well as tools so that the government can find the most appropriate solution in this Covid-19 pandemic. Research method with a qualitative approach. The results show that the complexity of public finances with government intervention is high; public management with the characteristics of machine bureaucracy and professional bureaucracy; and public policy with an institutional approach with the type of optimization adjustment that has a low level of training.

Keywords: complexity, public finance, public management, public policy

PENDAHULUAN

Memahami landasan teori keuangan publik merupakan inti dari konsep keuangan publik itu sendiri, namun pelaksanaan teori secara empirik yang dapat membuktikan teori itu sesungguhnya. Tujuan pembahasan keuangan publik merupakan cara dalam memahami aturan pemerintah yang dibuat dalam mengatur kehidupan (Gruber 2010). Kebijakan ekonomi Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes misalnya menjadi perhatian publik pada masa pandemi Covid-19, hal tersebut menjadi *bargain* yang dapat memposisikan pemerintah daerah pada proses *governing* yang baik sehingga melahirkan *governability* yang diinginkan. Hal tersebut ditempuh pemerintah daerah dengan memprioritas kemaslahatan masyarakat secara umum. Dengan demikian, mengacu pada pertimbangan kebijakan keuangan pusat yang perumusannya dilakukan dengan gaya historis (*time scales*) ataupun proyektif (*forecast*) maka pemerintah pusat sepakat untuk tetap menyelamatkan APBN agar tetap akuntabel dan menjaga koordinasi antara eksekutif, legislatif dan yudikatif sehingga memberikan arahan pada daerah untuk cermat dalam menyusun anggaran alokasi keuangan publik di masa pandemi Covid-19.

Kondisi anggaran pemerintah kabupaten Brebes dilihat dari sisi pertumbuhan ekonomi terdiri dari komponen Dana Perimbangan sebesar 6,43%, Pendapatan Asli Daerah tumbuh rata-rata sebesar 2,84% dan pendapatan daerah lain yang sah sebesar 1,94% (RKPD Kabupaten Brebes 2020). Sedangkan alokasi belanja yang diambil dari lima tahun terakhir (2015-2019) proporsi Belanja Tidak Langsung mengalami kenaikan dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 7,19%. Sementara pertumbuhan belanja mengalami kenaikan rata-rata sebesar 6,87%, dan Belanja Langsung meningkat dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 6,28%. Perbandingan persentase jumlah pendapatan dengan persentase belanja wajib yang melekat menunjukkan kondisi yang tidak cukup baik, sehingga pengalokasian anggaran yang tepat sasaran dan pengambilan kebijakan strategis sangat dibutuhkan untuk dapat menjaga keseimbangan kinerja pemerintah daerah secara keseluruhan serta meminimalisir permasalahan anggaran yang timbul kemudian.

Tantangan dan permasalahan pengalokasian anggaran publik Pemerintah Kabupaten Brebes menjadi perhatian khusus bahkan sebelum pandemi Covid-19 melemahkan perekonomian nasional dan global, maka tidak cukup hanya menekan jumlah belanja wajib atau memangkas biaya yang dilekatkan pada kinerja pemerintah daerah namun memaksimalkan sumber pendapatan dengan membaca peluang pada sektor yang berkembang pesat pada lima tahun terakhir serta cermat dalam mengelola sumber daya alam sebagai daerah pertanian yang dindalkan merupakan langkah yang patut diprioritaskan. Beberapa kebijakan pembiayaan daerah tahun 2020 yang telah dirumuskan antara lain: 1) menjaga agar keuangan daerah tetap surplus; 2) membentuk dana cadangan; 3) mengembangkan investasi daerah dan penyertaan modal; 4) melakukan efisiensi kegiatan dalam rangka menghindari defisit anggaran (RKPD Kabupaten Brebes, 2020). Oleh sebab itu, perlu disusun langkah yang sistematis dan holistik dalam menangani COVID-19 terutama pada urusan publik. Sehingga, analisis pada kompleksitas keuangan publik dan kebijakan publik Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes akan dikaji lebih dalam pada penelitian kali ini.

TINJAUAN PUSTAKA

Kinerja pemerintah daerah dimasa pandemi Covid-19 dihadapkan pada tantangan penganggaran alokasi publik yang dihadapkan pada besaran jumlah belanja wajib guna memaksimalkan kinerja pemerintah daerah sehingga pertimbangan *time scales* lima tahun terakhir menjadi alasan terbaik mengapa pemerintah membuat anggaran tersebut. Namun disisi lain, pemerintah akan bertemu dengan kondisi riil dilapangan yang tidak dapat diprediksi arahnya dan justru bergerak berlawanan arah dari apa yang direncanakan pemerintah sebelumnya. Oleh sebab itu, ketepatan alokasi anggaran, kebijakan publik yang cermat dan manajemen publik yang menjadi jalan tengah sekaligus alat sehingga pemerintah dapat menemukan solusi yang paling tepat di masa pandemi Covid-19 ini.

1. Manajemen Publik

Urusan publik masyarakat daerah merupakan ranah pemerintah pusat yang dikuasai penuh oleh pemerintah daerah melalui otonominya sehingga diharapkan daerah dapat lebih tanggap dalam mengatasi permasalahan publik yang muncul. Pengaturan urusan publik atau manajemen publik fokus pada bagaimana menciptakan atau mengganti pola interaksi antar aktor dalam memperoleh hasil yang diinginkan (Eppel and Rhodes 2018). Interaksi yang dimaksud merupakan rancangan pemerintah tentang cara kerja pemerintah (kebiasaan) atau memberikan aturan terkait interaksi para aktor sehingga *outcome* yang diperoleh menjadi lebih positif dan dapat menjadi pilihan alternatif dalam menghindari hal-hal negatif yang ditemukan dari interaksi tersebut.

Manajemen publik selanjutnya merupakan rangkaian kegiatan *agenda setting*, formulasi kebijakan, pengambilan kebijakan, dan implementasi kebijakan publik. Proses rangkaian kegiatan tersebut melekat pada interaksi antara pemerintah dengan aturan, aktor politik dan objek publik yang di maksud sehingga hasil yang diperoleh menjadi akhir sekaligus resolusi yang diharapkan oleh semua pihak. Disisi lain, menjalankan manajemen publik dan kebijakan publik adalah tahap mengidentifikasi

karakteristik dinamika *self-organization*, alur ketergantungan organisasi, kemampuan adaptasi organisasi, dan keterlibatan organisasi (Rhodes 2011). Oleh sebab itu, interaksi pemerintah dapat diterjemahkan melalui teori kompleksitas sehingga dapat dipahami tujuan dan model interaksi pemerintah dalam mengambil Langkah pada penganggaran dan kebijakan publik dimasa pandemi Covid-19.

2. Kebijakan Publik

Berada dalam proses pengambilan kebijakan maka pemerintah dituntut untuk menguasai beberapa elemen seperti memperjelas tujuan yang akan dicapai dengan pandangan asumsi para aktor dalam teknis penyelesaiannya (Sabatier 2019). Tingkat pemahaman akan kebutuhan perumusan kebijakan merupakan langkah yang dapat membuat prosesnya menjadi lebih singkat dan memperoleh cara pandang lain sehingga kerangka kerja pada proses pengambilan kebijakan akan menghasilkan alternatif skema yang paling memungkinkan dalam praktiknya. Pemahaman yang dimaksud lebih lanjut merupakan pendekatan analisis yang fokus pada 1) arahan pimpinan sebagai pemilik otoritas kebijakan; 2) asumsi kepentingan aktor (pendapatan, keamanan, kekuatan); 3) ketelibatan kategorisasi aktor (legislatif, pegawai, grup kepentingan) (Sabatier 2019). Ciri khas birokrasi yang hierarkis melekat penuh pada proses pengambilan kebijakan sehingga pada praktiknya sangat penting bagi pemerintah daerah untuk tetap berada pada koridor aturan dan arahan pemerintah pusat. Hal tersebut juga mempermudah koordinasi pemerintah pusat dan daerah sehingga akan tercipta kolaborasi dan sinergitas interaksi yang baik.

Salah satu kerangka perumusan kebijakan publik adalah melalui *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD). Pendekatan ini menjelaskan kerangka kerja yang mengintegrasikan antara pemikiran ilmuan politik, ekonom, antropolog, ilmuan geografi, pengacara, psikologi sosial (Soeparno 2011). Dua aspek penting dalam kerangka berfikir IAD adalah 1) aspek yang membedakan antara tiga tingkatan dan hubungan antara, konstitusional, pilihan kolektif, kebijakan operasional; 2) penjelasan tentang elemen yang fundamental yang dapat digunakan sebagai analisis dan evaluasi *outcome* dalam setiap tahapan pengambilan kebijakan. Dengan demikian, proses pengambilan kebijakan dalam kerangka IAD menitik beratkan pada unsur aktor, pelaksanaan teknis, sumber daya dan hasil yang akan diwujudkan.

3. Keuangan Publik

Pendefinisian sederhana keuangan publik adalah studi tentang aturan yang dianggap tepat oleh pemerintah terhadap ekonomi (Gruber 2010). Permasalahan ekonomi tersebut merupakan pertanyaan - pertanyaan meliputi 1) kapan pemerintah harus mengintervensi urusan ekonomi; 2) bagaimana pemerintah melakukan intervensi; 3) apa saja efek dari intervensi *outcomes* ekonomi; 4) mengapa pemerintah memilih alternatif tersebut sebagai intervensinya. Penelitian ini lebih lanjut melekatkan pertanyaan - pertanyaan tersebut khususnya pada tindakan yang diambil pemerintah daerah Brebes dalam mengatasi permasalahan pandemi Covid-19.

Menjawab pertanyaan kapan pemerintah melakukan intervensi sama halnya dengan fokus pada prinsip efisiensi yang terjadi jika terdapat pedagang yang memiliki kondisi yang lebih baik tanpa mengakibatkan keburukan bagi yang lain sehingga efisiensi maksimal dapat terjadi dengan semakin banyaknya perdagangan yang dapat mencapai efisien tersebut (Gruber 2010). Dengan demikian, menciptakan keseimbangan kompetisi pasar adalah *outcome* paling efisien di masyarakat (*Employee Benefit Research Institute*, 2011) sehingga intervensi pemerintah dilakukan untuk mencegah terjadinya kegagalan pasar yang disebabkan oleh ketidakefisienan dan memastikan adanya redistribusi pendapatan. Selanjutnya menjawab pertanyaan tentang bagaimana pemerintah melakukan intervensi adalah memilih dua alternatif yaitu melalui keputusan memberlakukan pajak atau mensubsidi penjual komersial atau pembeli pada mekanisme harga (*price mechanism*). Alternatif tersebut diharapkan menjadi upaya preventif dalam mengendalikan dampak intervensi pemerintah.

Tindakan selanjutnya adalah upaya menjawab pertanyaan tentang apa saja efek dari intervensi yang dilakukan oleh pemerintah. Efek intervensi pada dasarnya merupakan implikasi kebijakan dari hasil pertimbangan sehingga secara empirik menimbulkan efek secara langsung dan efek tidak langsung. Efek langsung misalnya, terbitnya Surat Edaran Bupati Brebes Nomor 360/ 0044/2021 Tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat untuk Pengendalian Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 di Kabupaten Brebes yang mengatur tentang pembatasan kegiatan di tempat hiburan, wisata dan jual beli seperti jumlah pengunjung didalam lokasi paling banyak sebesar 30% dari kapasitas yang disediakan serta mentiadakan pasar kaget atau sejenisnya. Sedangkan efek tidak langsung yang terjadi akibat berubahnya kebiasaan masyarakat yang diakibatkan oleh intervensi tersebut seperti bantuan tunai pemerintah pusat terhadap UMKM didaerah sehingga penjual berbondong-bondong membuat Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) sebagai syarat mutlak yang selanjutnya memperbesar pendapatan pemerintah dari sektor pajak. Menjawab pertanyaan terakhir tentang mengapa pemerintah melakukan intervensi tersebut adalah berkaitan erat dengan politik ekonomi. Aktor politik akan bertindak pada dua sudut pandang yang mana menitik beratkan pada pencapaian efisiensi dan pilihan prioritas secara sosial.

4. Teori Kompleksitas

Interaksi pemerintah pada ranah publik bukan hanya melibatkan kekuatan dan potensi pemerintah tetapi juga memperhatikan keterlibatan berbagai aktor sehingga proses interaksi tersebut terjadi dengan kompleksitas hierarkis dan kompleksitas operasional. Kompleksitas yang dimaksud merupakan model interaksi *Public Network Management* (PNM) yang memiliki karakteristik bukan hanya berkaitan dengan kegiatan internal atau kegiatan keadministrasian namun merupakan cara dalam mengatasi perubahan kebijakan dan perubahan institusional di masyarakat; serta jaringan interaksi yang terdiri dari berbagai macam aktor seperti organisasi pemerintah, grup politik dan sosial, institusi, serta organisasi publik dan privat. Kompleksitas merupakan karakter PNM. Aspek-aspek yang terkait sebagai berikut : 1) sistem kontrol, 2) kekuatan aktor, 3) dinamisasi strategi dan operasional kebijakan, 4) pola struktur organisasi, 5) ketahanan organisasi. Oleh sebab itu, kompleksitas pada setiap tahapan proses perumusan kebijakan pemerintah daerah tidak dapat mengesampingkan peran dan keterlibatan aktor lainnya.

Karakteristik sistem kompleksitas secara alamiah tidak dapat dikontrol dan dengan mudah diprediksi namun dapat dimanfaatkan, dipengaruhi, dibatasi, diubah, serta memiliki nilai (Mueller 2020). Kompleksitas tersebut adalah sisi yang dapat menjelaskan kegagalan praktik sebuah kebijakan publik sehingga dibutuhkan dukungan baik dari sisi informasi, *better governance*, tenaga ahli yang cerdas, lebih transparansi dan motivasi yang positif. Patologi kompleksitas yang secara alami seringkali menyebabkan kegagalan tersebut adalah 1) kebijakan publik memiliki akibat yang berpola non-linear dan kemunculannya tidak dapat diprediksi secara cepat; 2) kebijakan publik tidak bersifat stabil dan sulit diprediksi; 3) kebijakan publik berevolusi dan ikut berevolusi; 4) kebijakan publik memiliki bias kognitif; 5) kebijakan publik tidak dapat menangkap reaksi lingkungan (Mueller 2020). Tiga tipe yang dimiliki kompleksitas didalam jaringan kerja *governance*, 1) kompleksitas substansif, 2) kompleksitas strategi, kompleksitas institusional (Klijn and Koppenjan 2014). Dengan demikian, teori kompleksitas diharapkan dapat menjelaskan jaringan kerja pada *governance*.

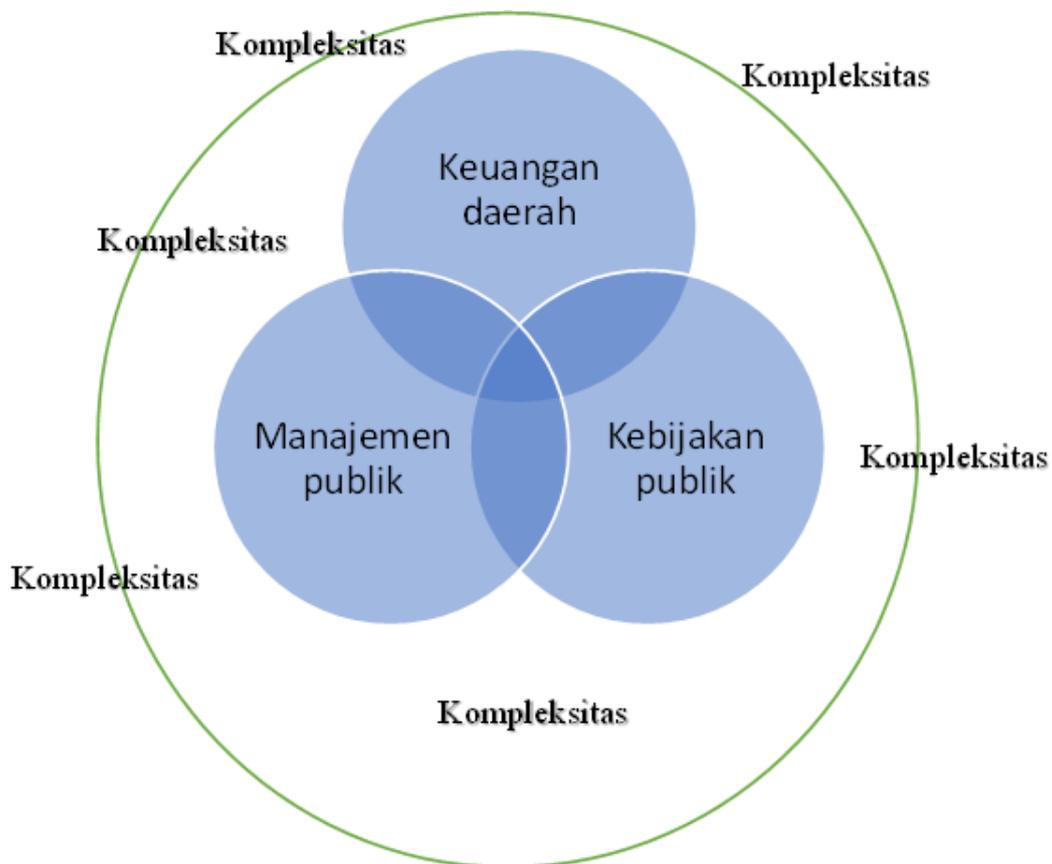
METODE

Penelitian dengan pendekatan kualitatif yaitu penelitian yang didasarkan pada filsafat *post positivisme* yang digunakan untuk meneliti kondisi objek yang alamiah. Teknik pengumpulan datanya adalah studi pustaka. Penelitian dilakukan dengan mengukur masing-masing variabel melalui tabel matrik fokus kajian penelitian dengan metode studi pustaka sebagai berikut :

Tabel 1. Kerangka Pemikiran Penelitian

Dimensi	Sub Dimensi	Indikator
Kompleksitas keuangan daerah	Intervensi pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Waktu pada saat pemerintah harus melakukan intervensi 2. Cara pemerintah melakukan intervensi 3. Efek intervensi <i>outcomes</i> ekonomi 4. Alasan pemerintah melakukan intervensi
Kompleksitas manajemen publik	Rentang kendali dan interaksi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinamika <i>self-organization</i> 2. Interdependensi organisasi 3. Kemampuan adaptasi organisasi 4. Keterlibatan organisasi
Kompleksitas kebijakan publik	Arah Kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kompleksitas Substantif 2. Kompleksitas strategi 3. Kompleksitas Istitusional

Sumber : (Gruber 2010);(Rhodes 2011); (Klijn and Koppenjan 2014)



Gambar 1. Lingkaran kompleksitas

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem yang kompleks tidak dapat diprediksi ataupun dikontrol, tetapi kondisi tersebut dapat dimanfaatkan, dipengaruhi, dibatasi, diubah, mempertahankan nilai dan dipahami pada level tertentu (Mueller 2020). Beberapa pendapat menyatakan bahwa kompleksitas dapat menjadi sebuah pertanda gagalnya kebijakan publik, seperti luaran kebijakan yang dianggap ambigu tidak memiliki efek dan dampak yang signifikan dan bahkan jikalau berhasil maka sedikit sekali mendapat perhatian

publik (McConnell 2015). Namun sebuah penelitian disisi lain membuktikan bahwa kompleksitas sistem yang dimiliki oleh pemerintah memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pelaporan keuangan pemerintah daerah (Simbolon and Kurniawan 2018). Dengan demikian, penilaian dan pendekatan pada tindakan yang dipilih oleh pemerintah merupakan alternatif kemungkinan yang dapat memiliki dua sisi yaitu positif ataupun negatif yang artinya bisa berdampak baik ataupun sebaliknya.

Melihat situasi dan kondisi akibat adanya pandemik Covid-19 yang mengakibatkan perlambatan ekonomi nasional memberikan pengaruh yang signifikan pada kondisi daerah ditingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintah daerah Kabupaten Brebes dalam menghadapi kondisi tersebut mengambil tindakan yang mendukung kebijakan pembangunan Kabupaten Brebes Tahun 2021 yaitu “Penguatan Ekonomi Daerah Berbasis Ekonomi Kerakyatan dan Potensi Unggulan serta Menciptakan *Digital Economy* yang terbuka dan Mapan”. Alternatif tindakan nyata pada praktiknya memfokuskan kegiatan pemerintah yang menysasar pada pengurangan kemiskinan, peningkatan perekonomian daerah, pembangunan infrastruktur, tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih, peningkatan kualitas sumber daya manusia, pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, pembangunan dan pemberdayaan gender, perlindungan anak, peningkatan pemberdayaan desa, serta kedaulatan pangan.

1. Kompleksitas Keuangan Daerah

Analisis kompleksitas pada upaya intervensi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes berdasarkan pada Peraturan Bupati Kabupaten Brebes No. 51 Tahun 2020 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Adapun aspek yang dinilai dari kondisi kompleksitas pemerintah daerah brebes:

1.1 Waktu pada saat pemerintah harus melakukan intervensi : Rancangan perencanaan kerja pemerintah daerah diklasifikasikan pada jangka waktu menengah dan jangka waktu panjang. Penyusunannya melalui beberapa tahapan yaitu : 1) **perencanaan**, menganalisis inputan data dan informasi sebagai tahap awal rancangan RPJMD; 2) **penyusunan dokumen RPJMD** yang berkaitan berisi pendahuluan, gambaran umum kondisi daerah, gambaran keuangan daerah, analisis isu strategis, strategi dan arah kebijakan, kebijakan umum dan program pembangunan daerah, indikasi prioritas dan pendanaan, penetapan indikator kinerja daerah, pedoman transisi dan kaidah pelaksanaan; 3) **pelaksanaan Musyawarah Pembangunan Daerah (Musrenbang)** dan penyusunan naskah musrenbang; 4) **penetapan RPJMD**, proses penetapan ini merupakan tahap intervensi pemerintah ditingkat kabupaten dan provinsi yang mana dibutuhkan persetujuan rancangan akhir RPJMD oleh Bupati/Walikota; konsultasi rancangan akhir RPJMD ke tingkat Provinsi dan baru dapat ditetapkan menjadi RPJD kabupaten/kota.

Proses penetapan Rencana Perencanaan Jangka Panjang (RPJP) selanjutnya dilakukan dengan membentuk tim khusus RPJP yang terdiri dari pejabat dan staf Aparatur Sipil Negeri yang dinilai memiliki kemampuan dan kompetensi dibidang perencanaan dan penganggaran serta memiliki waktu yang baik. Dengan demikian, dari proses penyusunan jangka menengah dan jangka panjang secara keseluruhan melibatkan intervensi pemerintah daerah dalam penyusunannya.

1.2 Cara pemerintah melakukan intervensi : proses pembahasan dan penyusunan rencana kerja secara terpadu dilakukan dengan pendekatan *participatory*, *comprehensiveness*, dan proses *bottom up* dan *top down planning* yang mengacu pada peraturan serta prioritas pembangunan nasional, namun kabupaten/kota tetap diberi keleluasaan untuk merancang kegiatannya sendiri Sari (2011). Kegiatan tersebut disebut sebagai musyawarah rencana pembangunan yang bertujuan mensinkronkan agenda dan program prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes dengan Provinsi Jawa Tengah dan Pemerintah Pusat. Adapun mekanisme musrenbang adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah Kabupaten Brebes menjaring aspirasi ditingkat Kecamatan yang merupakan aspirasi masyarakat ditingkat desa;
- b. Pengkajian rangkuman hasil musyawarah di tingkat kecamatan oleh Bupati Brebes dan BAPPEDA terkait relevansi tingkat prioritas dan pendanaannya;

- c. Melalui BAPPEDA atas kuasa pemerintah Kabupaten Brebes menyampaikan rekap dan hasil analisis dokumen agar tercapai sinkronisasi rencana pusat dan daerah;
- d. Usulan Badan/Dinas/Instansi mengirimkan usulan prioritas kepada BAPPEDA secara langsung untuk disiapkan pada bahasan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten (Musrenbangkab);
- e. Hasil *draft* rencana kerja disajikan dalam tiga kelompok bidang :urusan pemerintahan dan kependudukan termasuk pelayanan umum, ketertiban dan keamanan; urusan ekonomi; dan urusan kesejahteraan rakyat.
- f. Pemerintah Kabupaten Brebes telah merangkum seluruh masukan data dan informasi sebagai bahan dasar Menyusun APBD Pemerintah Kabupaten Brebes.

1.3 Efek intervensi *outcomes* ekonomi : dampak kuatnya intervensi pemerintah daerah digambarkan sebagai *blue print* capaian yang secara garis besar berupaya meningkatkan perekonomian diantaranya :

Tabel 2. Efek Intervensi yang diharapkan

No.	Tujuan	Indikator Tujuan	Sasaran	Indikator Sasaran	Target 2021	
1.	berupaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi inklusif dan berkelanjutan berbasis sektor unggulan serta ekonomi kerakyatan yang berkontribusi terhadap penurunan kemiskinan, pengangguran juga meningkatkan kesejahteraan dan daya tampung lingkungan hidup. Indikator ketercapaiannya adalah dinilai dari pertumbuhan ekonomi (%) dan pengeluaran per kapita yang disesuaikan	Pertumbuhan ekonomi (%)				4,24-5,24
		Pengeluaran per kapita yang disesuaikan				9.685
		Meningkatnya kontribusi sektor pertanian	Kontribusi sektor pertanian (juta)			21.219.108
		Meningkatnya kontribusi sektor industri pengolahan	Kontribusi sektor industri pengolahan (juta)			6.198.153
		Meningkatnya kontribusi sektor perdagangan	Kontribusi sektor perdagangan (juta)			6.271.182
		Meningkatkan kontribusi pariwisata				2.592.318
		Meningkatkan laju investasi daerah dengan memperhatikan ketersediaan sumber daya alam daya dukung dan daya tamping lingkungan hidup	Laju kenaikan investasi (%)			2
			Jumlah nilai investasi berskala nasional (PMA/PMD N) (milyar rupiah)			1.384
		Meningkatkan penguatan sistem inovasi daerah	Persentase kebijakan inovasi yang diterapkan (%)			80
		Tingkat pengangguran terbuka (%)	Meningkatnya Angkatan kerja yang bekerja			

No.	Tujuan	Indikator Tujuan	Sasaran	Indikator Sasaran	Target 2021
				Angkatan Kerja (%) Rasio penduduk yang bekerja (%)	66,15

Sumber : RKPD Pemerintah Kabupaten Brebes 2021

1.4 Alasan pemerintah melakukan intervensi : ditetapkannya visi oleh pemerintah daerah Kabupaten Brebes yaitu “menuju Brebes Unggul, Sejahtera, dan Berkeadilan, maka pemerintah daerah menyusun strategi dalam mencapai visi tersebut diantaranya :

- Meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang berakhlak mulia, cerdas, sehat dan berdaya saing tinggi berbasis pada nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa melalui pendidikan dan Kesehatan;
- Meningkatkan kualitas pembangunan infrastruktur dan pengembangan wilayah sesuai rencana tata ruang dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam, lingkungan hidup dan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan;
- Meningkatkan pengembangan pertanian, ekonomi kerakyatan dengan memperkuat inovasi daerah dan investasi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat berbasis kearifan lokal;
- Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang professional, efektif dan efisien, serta menciptakan stabilitas keamanan dan ketertiban daerah;
- Memantapkan tata Kelola pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa menjadi desa yang maju dan mandiri;
- Meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender, serta pemenuhan hak anak, dan partisipasi dalam pembangunan, serta mewujudkan perlindungan sosial.

1.5 Kompleksitas Menejemen Publik

- Dinamika *self-organization* (Martela 2019) membagi desain organisasi kedalam lima jenis yaitu : 1) *simple structure*; 2) *machine bureaucracy*; 3) *professional bureaucracy*; 4) *divisionalized form*, dan 5) *adhocracy*. Kelima jenis organisasi memiliki dua bentuk yang menggambarkan dinamika proses yang dijalankan oleh organisasi pemerintah yakni *machine bureaucracy* dan *professional bureaucracy*. Kedua jenis organisasi pemerintah memiliki kesamaan karakteristik secara umum seperti yang melekat pada Pemerintah Kabupaten Brebes :

Tabel 3. Tipe Model Birokrasi

Aspek	Karakter Birokrasi	Kondisi Pemda Brebes
Model produksi	Terstandar	Dokumen rencana disusun berdasarkan analisis evaluasi RKPD Tahun 2019, dengan sinkronisasi prioritas Provinsi Jawa Tengah dan Nasional
Asumsi kontrol dominan	Dilandasi oleh peraturan	Proses penyusunannya didasarkan pada :1) perda Kabupaten Brebes No.3 Tahun 2009 tentang RPJPD 2005-2025; 2) Perda Kabupaten Brebes No.8 Tahun 2018 tentang RPJMD 2017-2022
Lingkungan kerja	Cenderung stabil, dan perubahan yang dapat diantisipasi	Dan berdasar pada Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri dan peraturan Bupati Berkaitan dengan gambaran umum diantaranya: 1) aspek geografis, 2) aspek kesejahteraan masyarakat, 3) aspek

Aspek	Karakter Birokrasi	Kondisi Pemda Brebes
Sifat alami produk dan pelayanan	Homogen	pelayanan umum, 4) aspek daya saing daerah yang cukup stabil Sesuai dengan trias politika yang mana terapat fungsi yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif sehingga analisis kebijakan yang dilakukan manajemen senantiasa bersifat <i>top down</i> (berdasarkan instruksi dan keputusan yang disetujui legislatif dan eksekutif), dan <i>bottom up</i> sebagai wujud dan dasar pelaksanaan demokrasi ditingkat Kabupaten, Provinsi dan Nasional
Modal dasar	Rancangan anggaran	Arah kebijakan keuangan daerah akan selalu berasal dari pengelolaan pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah
Pemilik kekuasaan	Hirarki pimpinan	Proses pengesahan rencana kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes di sahkan oleh Bupati

Sumber : (Alvesson and Kärreman 2015)

b. Interdependensi organisasi

Interdependensi organisasi merupakan interaksi individu dalam lingkup kerja bidang, interaksi antar bidang dalam sebuah organisasi, dan interaksi antar departemen yang terdiri dari berbagai bidang dalam satu organisasi (Fraser and Hagedorn 2018). Menterjemahkan karakteristik interdependensi organisasi birokrasi merupakan upaya mentaati stuktur hirarki yang memiliki wilayah rentang kendalinya masing-masing. Proses menejemen publik yang kompleks dapat diartikan sebagai interaksi yang kaku, terikat dan tidak fleksibel serta tidak efisien. Misalnya pada proses perumusan rencana kebijakan, perancangan keuangan publik dan berkoordinasi dalam batasan rentang kendali pada menejemen publik secara teknis telah diatur dan dijamin secara hukum memiliki runtutan tahapan yang panjang sehingga rentan terjadi miss komunikasi (ketidaksempurnaan informasi).

Interdependensi yang terjadi pada Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes di masa Pandemi Covid-19 dinilai dari sudut pandang teori *goal interdependence* Deutsch (Fraser and Hagedorn 2018) memberikan pengaruh nilai dan sikap pada interaksi. Seperti koordinasi yang seyogyanya di lakukan secara langsung atau tatap muka namun semenjak pandemi Covid-19 semua agenda kegiatan pemerintah daerah dilakukan secara Daring (dalam jaringan) sehingga informasi lebih cepat diterima, biaya lebih efisien dan waktu yang diperlukan lebih singkat. Namun, perubahan interaksi yang terjadi masih terkendala penguasaan teknis Sumber Daya Manusia terhadap teknologi dan jaringan internet yang terbatas karena faktor geografi pedesaan yang berada pada dataran tinggi di Wilayah Brebes saat pelaksanaan Musrenbang.

c. Kemampuan Adaptasi Organisasi

Pengaruh lingkungan terhadap mekanisme dan interaksi dalam struktur organisasi birokrasi sangat berkaitan erat. Pada masa pandemi Covid-19 dikenal sebagai era disrupsi yang mana terjadi perubahan besar-besaran yang disebabkan oleh inovasi yang mengubah sistem dan tatanan bisnis ke taraf yang baru. Penyesuaian dan adaptasi organisasi birokrasi di Pemerintahan Daerah Kabupaten Brebes adalah: 1) meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia dengan membuka rekrutmen CPNS; 2) menerapkan teknologi digital seperti perubahan pelayanan berbasis *online* dengan *One Single System* (OSS), absensi menggunakan aplikasi *online*, dan agenda rapat yang dilakukan secara daring; 3) melakukan inovasi dengan mengimplementasikan inovasi daerah melalui ajang kreasi inovasi daerah sehingga diharapkan lebih efektif dan efisien pada penyelenggaraan pemerintahan.

d. Keterlibatan Organisasi

Organisasi disebut sebagai kelompok sosial dan sebuah sistem yang memberikan pengaruh pada setiap individu dan kelompok sehingga dapat bergerak Bersama mencapai tujuan. Oleh sebab itu, organisasi memiliki identitas kolektif yang tegas, daftar anggota, program kegiatan yang jelas dan prosedur serta mekanisme kerja yang tetap (Suyudi, 2012). Karakter organisasi yang dimiliki pada birokrasi (Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes mengacu pada tipe organisasi yang dikemukakan oleh Max Weber adalah termasuk pada organisasi kharismatik, yang mana hanya terdapat satu pemimpin dan setiap orang setia padanya disertai ketaatan yang luar biasa. Hal tersebut dapat dilihat dari setiap proses keuangan publik, kebijakan publik dan manajemen publik yang bermuara pada persetujuan dan sepengetahuan Bupati.

1.6 Kompleksitas Kebijakan Publik

a. Kompleksitas Substantif

Metode analisis pada kebijakan berkaitan erat dengan moral dan etika karena rekomendasi pada perumusan kebijakan menampilkan alternatif-alternatif yang paling bernilai dan memberikan informasi yang dibutuhkan. Kompleksitas substantif berkaitan erat dengan proses perumusan kebijakan. Model pilihan sederhana disusun untuk menghindari kompleksitas dari banyak situasi pilihan karena model ini didasarkan pada tiga asumsi yang tidak realistis seperti: 1) pembuatan keputusan tunggal; 2) kepastian; 3) dan hasil pada waktu tertentu. Sedangkan model yang diasumsikan berada pada kompleksitas memiliki: 1) banyaknya pembuat kebijakan; 2) ketidakpastian atau resiko; 3) dan akibat yang terus berkembang sejalan dengan berjalannya waktu. Kondisi tersebut menghadirkan enam model rasionalitas yaitu: 1) teknis; 2) ekonomis; 3) legal; 4) sosial; 5) erotetis; 6) substantif. Dengan demikian kompleksitas substantif merupakan rasionalitas yang mencoba mewujudkan efektifitas, efisiensi, kecukupan, daya tanggap dan kelayakan kebijakan publik.

Pembuatan kebijakan rencana kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Brebes di masa pandemik Covid-19 seperti sebelumnya dan telah berjalan mengacu pada dasar hukum, rencana strategis nasional, target ditingkat Pemerintahan Provinsi, rekomendasi dinas dan OPD di lingkungan Pemerintah Daerah Brebes dan aspirasi masyarakat. Namun proses yang terjadi guna mewujudkan ekskalasi demokrasi maka biaya yang dibutuhkan masih belum efisien.

b. Kompleksitas Strategi

Kompleksitas strategi berkaitan erat dengan proses pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan relatif dibatasi oleh informasi dan waktu, serta kejelasan masalah terdapat empat model dasar pengambilan keputusan diantaranya:

Tabel 4. Model Pengambilan Keputusan

Kompleksitas Subsistem Kebijakan			
Derajat konstrain		Tinggi	Rendah
	Tinggi	<i>Incremental adjustment</i>	<i>Satisfying search</i>
	Rendah	<i>Optimizing adjustment</i>	<i>Rational search</i>

Sumber : (Adiakarti Farid 2019)

Model ini menjelaskan subsistem kebijakan yang kompleks akan cenderung memunculkan strategi-strategi penyesuaian (*adjustment*) daripada strategi pencarian (*search*). Pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dimasa pandemik Covid-19 banyak melakukan penyesuaian (*adjustment*) dengan derajat konstrain rendah sehingga masuk

pada tipe kompleksitas *Optimizing adjustment*. Hal tersebut dibuktikan dengan pencarian rasional dan perubahan besar sangat mungkin terjadi seperti pada kebijakan anggaran yang beberapa kali mengalami *refocusing* (perubahan alokasi) guna memaksimalkan pemanfaatannya dan memperoleh target semaksimal mungkin.

c. Kompleksitas institusional

Pendekatan pada model kelembagaan mengasumsikan kebijakan sebagai hasil dari Lembaga sehingga kompleksitas institusional merupakan hasil dari Tindakan Lembaga pemerintahan secara politik dalam menentukan, melaksanakan hasil dari kebijakan publik yang otoritatif (Adiakarti Farid 2019). Oleh sebab itu pendekatan institusional dapat menjabarkan tiga karakteristik kebijakan publik diantaranya : 1) pemerintah memegang legitimasi kebijakan sehingga warga wajib mematuhi; 2) bersifat universal yang mana menjangkau seluruh elemen masyarakat; 3) bersifat monopoli, sehingga pemerintah dapat memberikan penghargaan ataupun hukuman sebagai wujud loyalitas rakyat. Namun pendekatan yang dimaksud hanya fokus pada *output* atau kebijakan yang dihasilkan dan tidak memperhatikan substansi dari kebijakan yang dihasilkan.

Kompleksitas institusional yang terjadi pada masa pandemik Covid-19 adalah pada turbulensi perubahan kebijakan secara nasional yang menyulitkan teknis pelaksanaannya seperti perubahan kebijakan alokasi anggaran dana desa yang diubah peruntukannya sebagai Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT-DD) di akhir tahun dan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang berlangsung beberapa tahap dan juga mengalami perubahan sehingga menghasilkan ketidak jelasan kegiatan perekonomian masyarakat usaha kecil dan menengah. Pada dasarnya kebijakan yang dibuat adalah menekan dan mengatur dampak pandemik Covid-19 namun pada kenyataannya menimbulkan kemiskinan dengan perbandingan 1:10 (setiap 10 orang mampu ada 1 orang yang tidak mampu) penelitian tersebut dilakukan oleh (SMERU, 2021).

KESIMPULAN

1. Kompleksitas yang tinggi terjadi keuangan daerah sepanjang proses pembuatan dengan model bottom up dan diakhiri pada proses top down yang mana birokrasi dan pengaruh pemerintah daerah sangat kuat. Pendekatan yang digunakan adalah *participatory* dan *comprehensiveness* yang secara keseluruhan memberikan intervensi dengan dasar tujuan dan orientasi pemerintah pusat. Sehingga menghasilkan rincian tujuan , indikator tujuan, sasaran, indikator sasaran dan target disetiap periodenya.
2. Kompleksitas yang tinggi terjadi pada menejemen publik memiliki karakteristik khas birokrasi yang didasarkan pada peraturan perundang undangan, memiliki standar operasional yang jelas, cenderung stabil dengan perubahan yang dapat diantisipasi, homogen, bersifat hirarki, dan rancangan anggaran yang jelas. Interaksi yang berjalan sangat dipengaruhi oleh keterbatasan kondisi pada masa pandemic Covid-19 sehingga jaringan internet dan pertemuan online menjadi hal pokok yang dijalankan semua pihak. Kemampuan organisasi memiliki tingkat adaptasi yang cukup baik yaitu dengan menjalankan *One Single System* (OSS) pada setiap pelaksanaan kegiatan pelayanan dan merubah seluruh sistem kepada digitalisasi. Sedangkan model yang digunakan pada interaksi didalam organisasi termasuk pada organisasi kharismatik yang mana hanya terdapat satu pemimpin dan setiap orang setia padanya disertai ketaatan yang luar biasa.
3. Kompleksitas yang tinggi terjadi pada kebijakan publik dengan sudut pandang tiga pendekatan yaitu secara substantif pembuatan keputusan mengacu pada dokumen berupa rencana strategi nasional, target ditingkat Pemerintah Provinsi, dan kebutuhan pemerintah daerah Kabupaten Brebes diwujudkan dengan ekskalasi demokrasi dengan biaya yang tidak efisien. Sedangkan secara strategi maka pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Brebes dimasa

pandemik Covid-19 banyak melakukan penyesuaian (*adjustment*) dengan derajat konstrain rendah sehingga masuk pada tipe kompleksitas *Optimizing adjustment*. Oleh sebab itu, kompleksitas institusional dihadapkan pada turbulensi perubahan kebijakan secara nasional yang menyulitkan teknis pelaksanaannya di tingkat pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiakarti Farid, Muhammad Rifa'at. 2019. "Model Pengambilan Keputusan Garbage Can Dan Dana Talangan Haji." *Zhafir | Journal of Islamic Economics, Finance, and Banking* 1 (1): 51–68. <https://doi.org/10.51275/zhafir.v1i1.129>.
- Alvesson, Mats, and Dan Kärreman. 2015. "Intellectual Failure and Ideological Success in Organization Studies : The Case of Transformational Leadership." <https://doi.org/10.1177/1056492615589974>.
- Eppel, Elizabeth Anne, and Mary Lee Rhodes. 2018. "Complexity Theory and Public Management: A 'Becoming' Field." *Public Management Review* 20 (7): 949–59. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1364414>.
- Fraser, Alistair, and John M. Hagedorn. 2018. "Gangs and a Global Sociological Imagination." *Theoretical Criminology* 22 (1): 42–62. <https://doi.org/10.1177/1362480616659129>.
- Gruber, Jonathan. 2010. *Public Finance and Public Policy*.
- Klijn, Erik-Hans, and Joop Koppenjan. 2014. "Complexity in Governance Network Theory." *Complexity, Governance & Networks* 1 (1): 61. <https://doi.org/10.7564/14-cgn8>.
- Martela, Frank. 2019. "What Makes Self-Managing Organizations Novel? Comparing How Weberian Bureaucracy, Mintzberg's Adhocracy, and Self-Organizing Solve Six Fundamental Problems of Organizing." *Journal of Organization Design* 8 (1). <https://doi.org/10.1186/s41469-019-0062-9>.
- McConnell, Allan. 2015. "What Is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze." *Public Policy and Administration* 30 (3–4): 221–42. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>.
- Mueller, Bernardo. 2020. "Why Public Policies Fail : Policymaking under Complexity." *Economia* 21 (2): 311–23. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.11.002>.
- Rhodes, Mary Lee. 2011. "Essentialism and Inter-Group Relations 1 This Manuscript Has Been Accepted for Publication By," 1–53.
- Sabatier, Paul. 2019. *Theories of the Policy Process. Theories of the Policy Process*. <https://doi.org/10.4324/9780367274689>.
- Simbolon, Henny Agnecia Uliarta, and Christophorus Heni Kurniawan. 2018. "Pengaruh Karakteristik Pemerintah Daerah Terhadap Tingkat Pengungkapan Laporan Keuangan Di Seluruh Provinsi Indonesia." *Modus* 30 (1): 54–70.
- Soeparno, Koentjoro. 2011. "SOCIAL PSYCHOLOGY : THE PASSION" 19 (1): 16–28.