



**Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

Akreditasi Unggul

SK BAN-PT No. 1844/SK/BAN-PT/Ak-PNB/S/V/2023

**Analisis Diskresi oleh Bupati/Walikota Dalam Keadaan Darurat COVID-19
Di Lima Daerah Provinsi Jawa Barat**

Skripsi

Oleh
Cinta Yensen
6072001003

**BANDUNG
2024**



**Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

Akreditasi Unggul

SK BAN-PT No. 1844/SK/BAN-PT/Ak-PNB/S/V/2023

**Analisis Diskresi oleh Bupati/Walikota Dalam Keadaan Darurat COVID-19
Di Lima Daerah Provinsi Jawa Barat**

Skripsi

Oleh
Cinta Yensen
6072001003

Pembimbing

Prof. Pius Suratman Kartasasmita, Drs., M.Si., Ph.D

**BANDUNG
2024**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jurusan Administrasi Publik
Program Studi Administrasi Publik Program Sarjana



Tanda Pengesahan Skripsi

Nama : Cinta Yensen
Nomor Pokok : 6072001003
Judul : Analisis Diskresi oleh Bupati/Walikota Dalam Keadaan Darurat COVID-19 Di Lima Daerah Provinsi Jawa Barat

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Senin, 24 Juni 2024
Dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

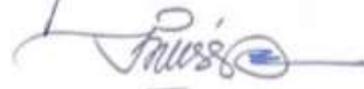
Ketua sidang merangkap anggota

Maria Rosarie Harni Triastuti, S.IP., M.Si.

: 

Sekretaris

Prof. Pius Suratman Kartasasmita, Drs., M.Si., Ph.D

: 

Anggota

Trisno Sakti Herwanto, S.IP., MPA.

: 

Mengesahkan,

Pj. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Orpha Jane

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama: Cinta Yensen

NPM: 6072001003

Jurusan/Program Studi: Administrasi Publik

Judul: Analisis Diskresi oleh Bupati/Walikota Dalam Keadaan Darurat COVID-19 Di Lima Daerah Provinsi Jawa Barat

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku. Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 02 Juli 2024



Cinta Yensen

ABSTRAK

Nama : Cinta Yensen
NPM : 6072001003
Judul : Analisis Diskresi oleh Birokrat Tingkat Atas dalam Keadaan Darurat: Analisis Diskresi Bupati/Walikota Lima Daerah di Jawa Barat

Diskresi merupakan kebebasan menggunakan kewenangan oleh individu dalam hal pengambilan keputusan atau pelaksanaan kebijakan (Lipsky, 1980). Penelitian ini bertujuan melihat penerapan diskresi Kepala Daerah di 5 (lima) Kabupaten/Kota di Jawa Barat dalam keadaan darurat COVID-19. Dengan menggunakan penelitian kualitatif, dan teknik wawancara sebagai metode pengumpulan data utama. Wawancara dengan lima kepala daerah dilakukan secara daring dan luring sebagai tugas mata kuliah Manajemen Pemda dan Desa yang diampu oleh Prof. Pius Suratman Kartasasmita, Drs., M.Si., Ph.D., yang juga bertindak sebagai pembimbing skripsi ini. Untuk menjamin keabsahan data hasil wawancara, peneliti melakukan triangulasi metode pengumpulan data berupa studi literatur sistematis terhadap berita, buku dan artikel jurnal yang relevan. Data yang terkumpul diolah dengan menggunakan bantuan coding software Atlas.ti untuk menghasilkan peta kata (*wordcloud*) dan visualisasi data. Hasil Penelitian ini menunjukkan, bentuk diskresi yang dilakukan oleh Kepala Daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat yaitu; 1) Program khusus daerah yang merupakan bentuk penerapan diskresi yang paling dominan, 2) Pembentukan Peraturan Daerah, 3) Pembuatan Surat Edaran Bupati/Walikota. Berdasarkan hasil temuan, diskresi berdampak signifikan terhadap pembuatan kebijakan, pengambilan keputusan yang mempengaruhi penurunan COVID19. Dari hasil tersebut Peneliti merekomendasikan untuk melanjutkan penelitian seluruh Provinsi Indonesia agar hasil analisis lebih detail dan spesifik.

Kata Kunci: COVID19, Diskresi, Top Level Bureaucrat, Bupati/Walikota, Kepala Daerah

ABSTRACT

Name : Cinta Yensen
Student ID No : 6072001003
Title : Analysis of Discretion by Top Level Bureaucrats in
Emergency Situations: Analysis of the Discretion of Regents/Mayors of Five
Regions in West Java

Discretion is the freedom to use authority by individuals in making decisions or implementing policies (Lipsky, 1980). This research aims to see the application of Regional Heads' discretion in 5 (five) Regencies/Cities in West Java during the COVID-19 emergency. Using qualitative research and interview techniques as the main data collection methods. Interviews with five regional heads were conducted online and offline as assignments for the Regional Government and Village Management course taught by Prof. Pius Suratman Kartasasmita, Drs., M.Si., Ph.D., who also acts as supervisor for this thesis. To ensure the validity of the interview data, the researcher triangulated the data collection method in the form of a systematic literature study of relevant news, books and journal articles. The collected data is processed using the Atlas.ti coding software to produce word maps (wordclouds) and data visualization. The results of this research show that the form of discretion carried out by the District/City Heads of West Java Province is; 1) Special regional programs which are the most dominant form of exercise of discretion, 2) Formation of Regional Regulations, 3) Making Regent/Mayor Circular Letters. Based on the findings, discretion has a significant impact on policy making, decision making that influences the reduction of COVID19. From these results, researchers recommend continuing research in all Indonesian provinces so that the analysis results are more detailed and specific.

Keywords: COVID19, Discretion, Top Level Bureaucrat, Regent/Mayor, Regional Head

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan kelancaran, kekuatan, rahmat dan hidayahnya sehingga peneliti dapat menyelesaikan proposal penelitian yang berjudul “**Analisis Diskresi oleh Bupati/Walikota Dalam Keadaan Darurat COVID-19 Di Lima Daerah Provinsi Jawa Barat**”. Penulisan skripsi ini dibuat dalam rangka sebagai tugas akhir dari segala proses pendidikan yang peneliti tempuh di Universitas Katolik Parahyangan, hingga nantinya mendapatkan gelar sarjana Ilmu Administrasi Publik. Dalam proses penyusunan hingga penyelesaian proposal ini, tentunya tidak terlepas dari segala bantuan, dukungan, serta doa dari pihak-pihak lain di lingkungan sekitar peneliti. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah banyak membantu penulis, yaitu:

1. Allah SWT, atas segala nikmat, karunia, kesehatan dan kesempatan untuk bisa menyelesaikan tugas akhir ini. Serta Nabi Muhammad SAW sebagai panutan dan tauladan serta ajaran-ajaran yang menjadi pedoman dalam setiap langkah peneliti.
2. Orangtua tercinta saya, Ibu Yeni Mulyani yang memberikan doa tanpa putus, penuh kasih sayang, serta selalu memberikan semangat, nasihat dalam menemani peneliti.
3. Bapak Prof. Pius Suratman Kartasmita, Drs., M.Si., Ph.D selaku dosen pembimbing skripsi yang senantiasa memberikan motivasi, masukan yang sangat berharga serta bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk membimbing peneliti. Terima kasih juga atas segala dukungan, perhatian, dan kesabaran yang diberikan Bapak sehingga peneliti dapat menuntaskan skripsi ini.
4. Ibu Dr. Orpha Jane sebagai dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik yang telah membantu peneliti dalam melaksanakan perkuliahan di Universitas Katolik Parahyangan.

5. Bapak Jeremia Gom Gom Parulian Simanjuntak, S.Sos., M.A.P selaku ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan. Seluruh jajaran dosen Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan
6. Seluruh jajaran dosen Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan, Ibu Tutik Rachmawati, Ph.D yang pernah menjadi dosen pembimbing saya sebelumnya, Ibu Indraswari, Ph. D., Drs., M.Si, Ph.D, Ibu Susana Ani Berliyantu, Dra., M.Si., Bapak Kristian, Bapak Hubertus, Bapak Ulber, Ibu Gina, Ibu Maria, Bapak Jeffri, Bapak Trisno Sakti, Bapak Muhammad Maulidza, dan dosen-dosen lain yang telah membagikan ilmunya kepada peneliti selama berada di bangku perkuliahan.
5. Ferina, Sarah, Tiara, Debay, Danella sahabat peneliti yang berjuang semasa SMP dan membantu mendorong semangat peneliti dalam menyusun penelitian ini. Ulivia, Farah F, Vienka, Barbara S, Dheyana, Dinda, teman kampus yang selalu menyemangati dan menghibur peneliti, membantu peneliti dalam kesulitan dan menemani saat masa perkuliahan hingga sukses bersama
6. Ka Camila terimakasih selalu membantu peneliti dalam keadaan apapun dan selalu memberi masukan.
7. Serta seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, penulis ucapkan banyak terima kasih yang sedalam-dalamnya atas semua bantuan yang diberikan selama penyelesaian laporan ini.

Demikian ucapan terima kasih dari peneliti untuk seluruh pihak yang telah ikut serta dalam proses penyelesaian penelitian ini. Peneliti sangat menyadari masih banyak kekurangan dalam penyusunan peneliti ini. Untuk itu, kritik dan saran yang sifatnya membangun dibutuhkan demi kesempurnaan penelitian ini.

Bandung, Juni 2024

Cinta Yensen

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	ix
BAB I	
PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Penelitian	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	8
1.3. Batasan Masalah	12
1.4. Rumusan Penelitian	12
1.3. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian	12
1.3.1 Tujuan penelitian.....	12
1.3.2. Manfaat Penelitian	13
BAB II	
KAJIAN PUSTAKA	14
2.1. Penelitian Terdahulu	14
2.2. Diskresi	15
2.2.1 . Top Level Bureaucrat.....	15
2.2.2. Konsep Diskresi	16
2.3. Keadaan Darurat COVID19.....	19
2.4. Penggunaan Diskresi oleh Top Level- Bureaucrat Dalam Keadaan Darurat COVID19.....	21
2.4.1. Peran Top Level- Bureaucrat dalam Penggunaan Diskresi.....	21
2.4.2. Diskresi Oleh Top Level Bureaucrat dalam Keadaan Darurat COVID19	23
2.4.3. Efek dari penggunaan Diskresi oleh Top Level Bureaucrat pada kondisi Darurat COVID19.....	26
BAB III	
METODE PENELITIAN	29
3.1. Jenis Penelitian.....	29
3.2. Sumber Data.....	30
3.2.1. Data Primer	30
3.2.2. Data Sekunder	30
3.3. Teknik Pengumpulan Data.....	31
3.3.1. Analisis Wawancara.....	31

3.3.2. Studi Dokumen	32
3.5. Prosedur Penelitian	33
3.6. Prosedur Analisis Dokumen	33
3.7. Keabsahan Data	35
3.8. Refleksivitas Penelitian.....	35
BAB IV	
PEMBAHASAN	36
4.1. Penyebaran COVID19 Di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.....	36
4.2. Penyebaran COVID19 di Kota Bogor	38
4.3. Penyebaran COVID19 di Kota Depok.....	39
4.4. Penyebaran COVID19 di Kabupaten Karawang.....	40
4.5. Penyebaran COVID19 di Kota Tasikmalaya	41
4.6. Penyebaran COVID19 di Kabupaten Purwakarta.....	42
BAB V	
HASIL ANALISIS	44
5.1. Hasil Analisis Wawancara Penerapan Diskresi di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat.....	44
5.1.2. Hasil Analisis Diskresi Kota Bogor	50
5.1.2. Hasil Analisis Diskresi Kota Depok	53
5.1.3. Hasil Penerapan Diskresi di Kabupaten Purwakarta.....	55
5.1.4. Hasil Penerapan Diskresi di Kota Tasikmalaya	57
5.1.5. Hasil Penerapan Diskresi di Kabupaten Karawang.....	59
5.2. Dampak Implementasi Diskresi	61
5.2.1. Dampak Positif.....	61
a. Pencegahan dan Penanganan pencegahan COVID19	62
B. Program khusus dalam penanganan dampak COVID19	64
5.3. Dampak Negatif	68
BAB VI	
PENUTUP.....	70
6.1. Kesimpulan	70
6.2. Saran	71
DAFTAR PUSTAKA.....	71

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. 1: Visualisasi Density Maps	2
Gambar 1. 2 Visualisasi Density Maps	2
Gambar 1. 3 Data Penyebaran COVID19 Berdasarkan Provinsi Awal Tahun 2020	4
Gambar 1. 4 : Prosedur Analisis daya menggunakan Atlas.ti.....	34
Gambar 1. 5 : Data COVID19 Tahun 2020 - 2022	36
Gambar 1. 6 : Grafik penyebaran Kasus COVID19 tertinggi berdasarkan Kab/Kota Provinsi Jawa Barat	38
Gambar 1. 7: Words Cloud	44
Gambar 1. 8 : Hasil Analisis Diskresi Lima daerah di Provinsi Jawa Barat.....	45
Gambar 1. 9: Hasil Analisis Diskresi Kota Bogor	50
Gambar 1. 10: Hasil Analisis Diskresi Kota Depok	53
Gambar 1. 11 : Hasil Analisis Diskresi Kabupaten Karawang	55
Gambar 1. 12: Hasil Analisis Diskresi Kota Tasikmalaya.....	57
Gambar 1. 13: Hasil Analisis Diskresi Kabupaten Karawang	59
Gambar 1. 14 : Grafik penurunan COVID19 di Jawa Barat	62

DAFTAR TABEL

<i>Tabel 1. 1 : Jumlah Persebaran Kasus COVID19 Di Prov. Jawa (31 Desember 2020)</i>	5
Tabel 1. 2. Hasil Analisis Diskresi Lima daerah di Provinsi Jawa Barat	46

BAB I

PENDAHULUAN

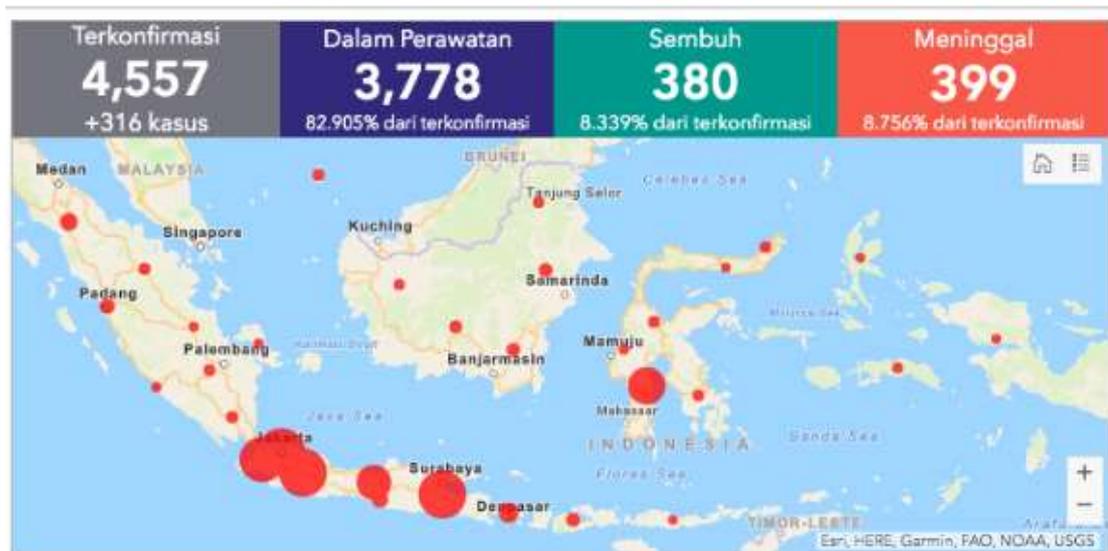
1.1. Latar Belakang Penelitian

Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) mengumumkan bahwa virus COVID19 dikategorikan sebagai pandemi global karena pada tahun 2020 hingga kini jumlah yang terinfeksi virus ini mencapai lebih dari 121.000, terdapat 4.373 korban meninggal dan 66.239 lainnya dinyatakan sembuh dan terus bertambah hingga tahun 2023. Peningkatan kasus pandemi COVID19 menuntut pemerintah untuk segera mengambil keputusan berupa kebijakan tentang penanganan pandemi baik itu dalam bentuk peraturan maupun diskresi agar kasus pandemi tidak menyebar lebih luas. Diskresi dapat dilakukan oleh birokrat yang memiliki kewenangan di berbagai tingkatan.

Lipsky memaknai umumnya, diskresi dilakukan oleh pemberi layanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat atau disebut *Street Level Bureaucrats* karena mereka memiliki keleluasaan dalam mengambil tindakan atas pekerjaan mereka sebagai pemberi pelayanan. "*Street Level Bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanction provided by their agency.*" (Lipsky, 1980). Namun, menurut Simon (1947) birokrat tingkat tinggi atau *top level bureaucrats* juga memiliki peran penting dalam pengambilan keputusan tingkat tinggi salah satunya penggunaan diskresi sebab dalam menghadapi situasi tidak terduga yang kompleks dan tidak terstruktur, top level bureaucrat dihadapkan pada ketidakpastian, informasi yang terbatas, dan berbagai preferensi yang harus diimbang dan dalam situasi tersebut, mereka memerlukan diskresi untuk menjalankan tugas-tugas mereka secara efektif

Gambar di atas adalah representasi visual dari Density Map yang membantu mengidentifikasi kata kunci yang sering muncul atau dibahas oleh peneliti melalui penggunaan variasi warna. Warna yang lebih terang menandakan frekuensi yang lebih tinggi dari kata kunci tersebut, sedangkan sebaliknya untuk warna yang lebih gelap. Analisis pada Gambar 1.1 dan 1.2 menunjukkan bahwa kata kunci "Diskresi" tidak diikuti oleh kata "kepala daerah". Secara sederhana, hasil visualisasi dari 1000 kata kunci penelitian tentang "Diskresi" tersebut menunjukkan bahwa belum ada penelitian yang mengkaji diskresi kepala daerah, terutama di Provinsi Jawa Barat.

Kemudian, sesuai dengan kondisi negara Indonesia yang cukup majemuk baik suku, ras, bahasa, agama dan budaya maka tentunya kondisi tersebut sangatlah mempengaruhi proses penerapan diskresi yang cenderung mengarah pada kondisi masing-masing daerah di setiap provinsi khususnya berfokus pada Provinsi yang berada di Pulau Jawa yang termasuk kedalam Provinsi DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Jawa Timur. Setiap provinsi memiliki penanganan yang berbeda dalam menghadapi persoalan COVID19, pemerintah khususnya Bupati/Walikota sebagai Top Level Bureocrat di setiap provinsi masing - masing memiliki strategi berbeda dalam menggunakan kewenangannya khususnya dalam menggunakan kewenangan diskresi. COVID19 tentunya sangat berdampak pada aspek kehidupan masyarakat bukan hanya kesehatan, namun ekonomi, pendidikan dan aspek lainnya juga terdampak oleh pandemi COVID19. Menurut sebarannya, hampir 60% dari total kasus nasional masih didominasi oleh Provinsi Jawa sebagai pusat aktivitas ekonomi dan wilayah dengan penduduk terbanyak di Indonesia meskipun diluar pulau jawa persebarannya masih terlihat secara signifikan.



Gambar 1. 3 Data Penyebaran COVID19 Berdasarkan Provinsi Awal Tahun 2020

Sumber: Kominfo.go.id

Merujuk pada gambar diatas, pada awal penyebaran COVID19 mendominasi terdapat pada Provinsi Jawa meskipun di beberapa Provinsi seperti Provinsi Sulawesi, Provinsi Kalimantan, dan Provinsi lainnya terdapat penyebaran dan kasus aktif yang terlihat namun penyebaran COVID19 tidak sebanyak kasus dari Provinsi Jawa. Hal ini telah menimbulkan dampak serius terhadap berbagai macam aspek kehidupan masyarakat mulai dari kesehatan, perekonomian hingga pendidikan. Menurut Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, DKI Jakarta merupakan provinsi atau daerah yang terdampak pertama kali oleh virus COVID19 yang dibawa oleh 2 (dua) orang warga negara Indonesia saat berinteraksi dengan warga negara Jepang. Kasus itu langsung diumumkan dan dikonfirmasi oleh Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo yang langsung mengumumkan kepada publik terkait kasus COVID19 pertama di Indonesia yang terdeteksi pada 2 Maret 2020 di DKI Jakarta. Pada tahun 2020 Jumlah kasus corona di Jakarta setara 24,72% dari totalnya secara nasional dan tercatat kasus corona di Indonesia mencapai 743.198 orang sepanjang tahun lalu.

Kementerian Komunikasi dan Informatika mengumumkan di dalam website resminya pada tahun 2020 saat COVID19 pertama kali terdampak di Indonesia, Provinsi DKI Jakarta menjadi episentrum dengan jumlah pasien positif

COVID-19 terbanyak, dan memiliki kasus sebanyak 183.735 atau 24,72% dari total kasus COVID19 di Indonesia mencapai 743.198 kasus per tahun 2020 yaitu data saat COVID19 pertama kali menyebar di Indonesia. Disusul dengan Jawa Timur yang menyumbang kasus COVID19 sebanyak 11.32% artinya kedua tertinggi pada tahun 2020 dan tercatat sebagai provinsi dengan jumlah kematian dan rasio kematian tertinggi di Indonesia. Provinsi Jawa Barat berada pada posisi tiga dalam menyumbang kasus COVID19 yang memiliki jumlah kasus 83.579 dengan persentase 11.25%. Provinsi Jawa Tengah menyumbang 11% dengan jumlah kasus 81.716 yang berada pada posisi ke 4 (empat) sebagai kasus COVID19 terbanyak berdasarkan Provinsi di Indonesia. Selanjutnya Provinsi Banten menyumbang 2,45% dengan jumlah kasus 18.170 per tahun 2020, dan terakhir DI Yogyakarta dengan kasus 12.55 persentase 1,64%. Data diatas merupakan data yang dikumpulkan dan diakumulasikan dari awal tahun 2020 saat kasus pandemi COVID19 menyebar pertama kali, hingga akhir tahun 2020. Berikut tabel jumlah kasus dan persentase berdasarkan Provinsi Jawa :

No	Nama Provinsi	Jumlah Kasus (per tahun 2020)	Presentase
1	DKI Jakarta	183.735	24,72%
2	Jawa Timur	84.152	11.32%
3	Jawa Barat	83.579	11.25%
4	Jawa Tengah	81.716	11.00%
4	Banten	18.170	2,45%
5	DI Yogyakarta	12.155	1,64%

**Data jumlah kasus berubah seiring berjalannya waktu*

Tabel 1. 1 : Jumlah Persebaran Kasus COVID19 Di Prov. Jawa (31 Desember 2020)

Sumber: Kominfo.go.id

Persebaran COVID19 dari tahun ke tahun menjadi masif dan terus bertambah setiap tahunnya, khususnya di Pulau Jawa. Beberapa faktor dan penyebab dari masifnya penyebaran COVID19 adalah kepadatan penduduk. Menurut data BPS, jumlah penduduk Jawa Barat adalah penduduk paling banyak di Pulau Jawa. Dengan jumlah penduduk terbanyak, penyebaran COVID19 masif terjadi dari awal tahun 2020 saat pandemi COVID19 muncul hingga *World Health Organization* (WHO) mengumumkan bahwa COVID19 sudah bukan lagi pandemi yang memiliki status kedaruratan global (bukan berakhir tetapi kasusnya pasif) kasusnya sangat berdampak besar bagi seluruh aspek kehidupan di semua negara, termasuk Indonesia khususnya Jawa Barat. Dalam menangani kondisi pandemi darurat yang keberadaannya tidak dapat diperkirakan penting untuk memahami bagaimana peran berbagai pihak khususnya dari Top level bureaucrat yang menjadi pemimpin di setiap maupun dalam lingkungan Negara, Provinsi, Kota ataupun daerah untuk menjadi garda depan dalam menghadapi kondisi tidak terduga. Dengan kepemimpinan yang tanggap Top level bureaucrat memegang posisi kunci dalam pemerintahan dan menjadi posisi yang krusial dalam merespons serta mengatasi berbagai tantangan darurat yang tidak terduga seperti keadaan darurat COVID19.

Dalam keadaan darurat khususnya COVID19, peran pengambilan keputusan strategis yang diwenangkan kepada Bupati/walikota sebagai top level bureaucrat di setiap provinsi memiliki mempengaruhi terhadap penanganan pandemi COVID-19. Salah satunya dalam penggunaan kewenangan diskresi, kewenangan diskresi memberikan kebebasan dan kekuasaan bagi top level bureaucrat untuk mengambil keputusan strategis dan mengatur sumber daya dalam situasi yang tidak terduga seperti pandemi COVID19. Penggunaan diskresi dapat menjadi tindakan cepat dalam menyesuaikan kebijakan berdasarkan situasi yang terus berubah dan kebutuhan yang mendesak. top level bureaucrat dapat berperan dalam memfasilitasi koordinasi antara berbagai lembaga dan berbagai aktor terkait dengan kondisi yang dihadapi, pada keadaan darurat top level bureaucrat dapat menggunakan kewenangan diskresi seperti membuat protokol

dan pengawasan serta evaluasi oleh beberapa pihak seperti aktor kebijakan dalam melihat dan monitoring implementasi dari kebijakan atau diskresi yang digunakan. Top level bureaucrat menjadi posisi krusial dalam pengambilan keputusan strategis dalam menghadapi kondisi gawat darurat, fungsi top level bureaucrat juga dapat menjadi *spokesperson* resmi pemerintah dalam hal penanganan kondisi - kondisi darurat untuk menghindari kepanikan publik dan membangun kepatuhan hingga langkah - langkah pencegahan, penyelamatan menggunakan kewenangan berbentuk diskresi yang dapat berupa kebijakan atau tindakan pemerintah . Hal ini menunjukkan pentingnya memahami bagaimana penerapan diskresi oleh Top - level bureaucrat karena hal tersebut dapat memberikan pemahaman mengenai bagaimana diskresi yang berupa kebijakan atau tindakan pemerintah diambil dan diimplementasikan selama keadaan darurat khususnya pademi COVID19.

Penelitian sebelumnya *Bureaucratic Discretion and the Handling of the COVID-19 Pandemic"* (2020) oleh Daniel Carpenter dan Aditi Mehta menyoroti pentingnya penerapan diskresi oleh Top level bureaucrat dalam situasi darurat, termasuk penanganan pandemi serta pengaruh diskresi terhadap pengambilan keputusan dalam keadaan yang tidak terduga seperti pandemi COVID-19. Penggunaan diskresi Top level bureaucrat pada penelitian ini menjadi suatu sorotan bahwa perlu memiliki ruang gerak dalam mengambil keputusan yang adaptif dan efektif. Diskresi memungkinkan mereka untuk mengevaluasi informasi yang tersedia, merespons perubahan situasi dengan cepat, dan memprioritaskan tindakan yang diperlukan untuk menangani tantangan yang dihadapi. Oleh karena itu, analisis dari penerapan diskresi oleh Top level bureaucrat di Provinsi Jawa dalam keadaan darurat COVID-19 dapat memberikan pemahaman yang lebih baik tentang manajemen krisis dan kebijakan publik dalam situasi yang sulit.

Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) yang dinyatakan dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menuntut pemerintah

berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Pemerintah memiliki kebebasan bertindak (diskresi) atau mengambil keputusan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan syarat yang telah tertulis yaitu; tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan AUPB, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, serta tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan dilakukan untuk kepentingan guna kebermanfaatan umum. Dengan diberikannya kebebasan bertindak (diskresi) kepada aparat birokrat dalam melaksanakan tugasnya mewujudkan negara kesejahteraan, kesejahteraan masyarakat benar-benar tercipta. Pada prinsipnya Birokrat tingkat level manapun tidak boleh menolak untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan hukumnya tidak ada ataupun hukumnya ada tetapi tidak jelas, sepanjang hal tersebut masih menjadi kewenangannya. Namun, diskresi yang seharusnya dipergunakan demi kebermanfaatan umum dalam keadaan darurat justru rawan dalam memunculkan masalah lainnya seperti menyalahgunakan wewenang demi kepentingan individu atau golongan. Diskresi akan menjadi masalah jika disalahgunakan (*discretionary corruption*). Penyalahgunaan itu terjadi karena penafsiran yang salah atas diskresi dan/atau adanya niat untuk memperoleh keuntungan tertentu. Namun, kembali lagi siapa yang menerapkannya, *street-level* maupun *top level bureaucrat* yang menerapkan diskresi mereka memiliki kewenangan, hak hingga cara mereka masing - masing sehingga diskresi tersebut dapat berdampak negatif atau positif tergantung pada implementasinya.

1.2. Identifikasi Masalah

Situasi Emergency COVID19 yang melanda Indonesia pada tahun 2020 menjadi masa kelam yang mengancam penduduk Indonesia. Perbedaan angka penyebaran COVID19 di setiap daerah ini melahirkan respons kebijakan dan keputusan yang berbeda- beda di Indonesia, Khususnya dalam hal penggunaan diskresi Provinsi Jawa Barat. Selain itu, respond terhadap keputusanberbagai

macam penyebab dan faktor menjadi penyebab masifnya penyebaran COVID19 di Indonesia, salah satu faktornya adalah kepadatan penduduk. Kepadatan penduduk memiliki pengaruh dalam penyebaran COVID-19 di Indonesia, tingkat kepadatan penduduk tinggi dibandingkan daerah pinggiran akan menyebabkan transmisi penyakit lebih cepat dengan rantai penyebaran yang lebih kompak dan kompleks.¹ Jika dibandingkan kepadatan penduduk antara ketiga besar jumlah kenaikan angka kasus positif COVID19 terkonfirmasi, berdasarkan data jumlah penduduk Indonesia tahun 2019 pada publikasi Statistik Indonesia 2020, Jawa Barat menjadi peringkat pertama dengan jumlah penduduk 47,1 jiwa.² Salah satu studi tentang Pengaruh Kepadatan Penduduk Dan Jumlah Lansia Terhadap Kasus Kematian Akibat COVID19 menyatakan kepadatan penduduk berpengaruh secara signifikan terhadap jumlah kasus kasus COVID19 khususnya peningkatan angka kematian COVID19 yang menyimpulkan semakin tinggi kepadatan penduduk maka jumlah kematian akibat COVID19 cenderung meningkat. Melihat kondisi negara Indonesia yang cukup majemuk kependudukannya baik dari suku, ras, bahasa, agama dan budaya, perbedaan kondisi geografis, ekonomi, sumber daya hingga aksesibilitas menjadi salah satu tantangan dalam penerapan diskresi di Provinsi Indonesia khususnya Jawa Barat. Jawa Barat merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak di Pulau Jawa karena merupakan pusat Industri. Badan Pusat Statistik mencatat data penduduk pada akhir tahun 2020 sebanyak 48.274.162 jiwa dari 271.349.889 jiwa. Berdasarkan data tersebut, Jawa Barat mengalami penyebaran COVID19 yang cukup masif, data yang tercatat pada tahun pertengahan 2020 saat COVID19 baru baru menyebar di Indonesia, menurut Pusat Informasi dan Koordinasi COVID-19 Jawa Barat (Pikobar) jumlah kasus positif yang awalnya sebanyak 1.252 orang. Dalam hitungan hari bertambah jumlah kasus positif 1.054 orang. Artinya kenaikan dalam sehari kenaikan kasus COVID19 hampir 200 kasus. Hal ini menjadi permasalahan yang serius khususnya di Jawa Barat karena kasus penyebarannya sangat masif sehingga dapat menjadi persoalan tersendiri dalam penerapan diskresi di setiap Provinsi.

¹ .Wahyuni, D. N. (2021) Pengaruh Kepadatan Penduduk Terhadap Jumlah Kasus Mingguan Covid-19 Di Kabupaten Badung Provinsi Bali. *J. Geogr. Edukasi dan Lingkung.* 5, 46–51

² Vermonte, P. & Wicaksono, T. Y. (2020) Karakter dan persebaran covid-19 di Indonesia. *CSIS Comment.* 1–12

Provinsi Jawa Barat memiliki perbedaan infrastruktur, transportasi dan aksesibilitas yang dapat mempengaruhi penerapan diskresi, Perbedaan jumlah kasus dan kebutuhan di setiap daerah di Provinsi Jawa Barat menyebabkan ketidakmerataan dalam distribusi sumber daya, yang dapat mengakibatkan ketidakadilan dan ketidakpuasan di antara masyarakat. Selain itu kondisi alam dan sumberdaya di setiap daerah di Provinsi Jawa Barat pastinya berbeda - beda.

Beberapa daerah di Provinsi Jawa Barat mungkin memiliki sumber daya yang terbatas seperti kendala dari anggarannya, tenaga kerja yang bertugas apalagi beberapa kasus di Provinsi Jawa seperti pernah terjadi di Kabupaten Cirebon, kasus kekurangan tenaga medis akibat dari meningkatnya kasus COVID19. Perbedaan peningkatan kasus COVID19 di setiap Provinsi khususnya Provinsi Jawa Barat menjadi tantangan dalam penerapan diskresi, Provinsi dengan tingkat penyebaran yang tinggi dan kasus yang melonjak mungkin memerlukan tindakan yang lebih ketat, sementara provinsi dengan tingkat penyebaran yang rendah mungkin memerlukan pendekatan yang lebih fleksibel. Pendekatan fleksibel ini merujuk pada penggunaan kebijakan dan tindakan yang lebih adaptif dan dapat disesuaikan dengan situasi spesifik di wilayah yang memiliki tingkat penyebaran rendah. Perbandingan antara daerah yang tingkat kasus COVID19 nya lebih rendah mungkin saja menerapkan diskresi dengan melihat kondisi atau situasi, seperti melakukan pelanggaran menerapkan pembatasan dibandingkan dengan daerah-daerah yang memiliki kasus tinggi. Top Level Bureaucrat juga perlu mempertimbangkan perbedaan ini dalam mengambil keputusan terkait kebijakan pembatasan, pengujian, dan pengawasan. Melihat kondisi nyata di setiap provinsi, menurut data pada akhir tahun 2020 hingga 20, Provinsi Jawa sudah menyumbang 60% kasus diseluruh Indonesia yang termasuk kedalam beberapa Provinsi yaitu DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, dan Jawa Timur. Penggunaan diskresi oleh birokrat tingkat atas dalam keadaan darurat COVID-19 di setiap Provinsi menciptakan tantangan dalam pengambilan keputusan yang efektif karena perbedaan kondisi akses, sumberdaya, dan hambatan lainnya.

Masalah lainnya muncul akibat adanya tekanan waktu dan kompleksitas situasi yang dihadapi, yang mengharuskan birokrat tingkat atas untuk membuat keputusan tanggap yang signifikan terhadap penanganan pandemi. Penerapan diskresi menjadi salah satu kewenangan yang dapat menjadi solusi. Namun, pemberian wewenang diskresi kepada pemerintah tidak hanya memiliki efek yang positif dalam melaksanakan pemerintahan, melainkan efek diskresi ini dapat melenceng atau keluar dari aturan yang telah ditetapkan menjadi keliru dalam penerapannya. Kekeliruan tersebut dapat menimbulkan efek buruk yang berujung dampak diskresi bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku dan tujuannya melenceng untuk kepentingan individu golongan. Beberapa kasus efek negatif salah satunya adalah korupsi bantuan sosial yang dilakukan jajaran Top Level Bureaucrat melibatkan Bupati Indramayu, Supendi. Pada Juni 2020, Supendi ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas dugaan penyelewengan dana bansos COVID-19 di Kabupaten Indramayu. Kasus ini menjadi perhatian publik karena menunjukkan adanya penyalahgunaan kekuasaan dan penggunaan dana bansos yang seharusnya digunakan untuk membantu masyarakat yang membutuhkan serta menggambarkan rendahnya tingkat integritas dan akuntabilitas dalam kepemimpinan bupati terkait pengelolaan dana bansos. Kasus ini menunjukkan kurangnya transparansi dan pertanggungjawaban dalam pengambilan keputusan dapat memberikan efek terhadap tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan memperumit upaya penanganan COVID-19. Masih banyak terdapat kasus yang menunjukkan beberapa efek negatif dari penggunaan wewenang diskresi oleh Top level bureaucrat sebagai pengambilan keputusan strategis, namun efek positifnya tidak luput berkontribusi dalam keadaan darurat COVID19.

Berangkat dari latar belakang penelitian, penelitian ini ingin melihat peran Top-Level bureaucrats di Provinsi Jawa Barat dalam menggunakan kewenangan diskresi dalam implementasi kebijakan saat menghadapi kondisi gawat darurat pandemi COVID19 berdasarkan data hasil wawancara yang telah dikumpulkan pada tahun 2020 lalu dan beberapa studi kasus dan literatur yang sudah ada. Penelitian ini melihat sejauh mana penerapan kewenangan diskresi digunakan

serta mengkategorikan jenis diskresi birokrat yang memiliki efek pada kondisi gawat darurat pandemi COVID19 dalam pengambilan keputusan hingga pembentukan kebijakan dalam pengelolaan keadaan gawat darurat saat pandemi maupun untuk menjadi acuan keadaan darurat masa yang akan datang.

1.3. Batasan Masalah

Terdapat 58 Provinsi yang ada di Indonesia, dan sebanyak 40 Provinsi tercatat oleh covid.go.id yang terdapat kasus COVID19 khususnya Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini menganalisis diskresi dengan membandingkan beberapa daerah dengan kasus COVID19 tertinggi hingga terendah di Provinsi Jawa Barat yang meliputi Kota Tasikmalaya, Kota Depok, Kota Bogor, Kabupaten Purwakarta, dan Kabupaten Karawang untuk melihat penggunaan diskresi di setiap daerah di Jawa Barat yang berbeda berdasarkan jumlah angka COVID-19 yang berbeda.

1.4. Rumusan Penelitian

Berangkat dari latar belakang dan penemuan masalah tentang penggunaan kewenangan diskresi oleh top level bureaucrat di Provinsi Jawa Barat, membuat pertanyaan penelitian sebagai berikut: “Apa saja bentuk penerapan diskresi di Lima daerah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Barat?”

1.3. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah melihat perbedaan dalam penggunaan diskresi di beberapa daerah Provinsi Jawa Barat dalam keadaan darurat pandemi COVID19 dan melihat dampak yang timbul dalam pengambilan keputusan strategis yang berpengaruh terhadap aspek kehidupan masyarakat di berkaitan dengan penyebaran COVID19. Selain itu tujuan dari penelitian ini melihat sejauh mana penggunaan atau penerapan diskresi dengan melakukan perbandingan diantara daerah di Jawa Barat untuk dapat melihat apakah diskresi yang dilakukan

oleh Top- Level Bureaucrat ini memiliki efek bahkan dampak dalam mengatasi persoalan COVID19, ataukah diskresi ini menambah permasalahan karena tujuannya tidak tepat sasaran.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini berkontribusi dalam melakukan analisis terhadap penggunaan diskresi untuk dapat melihat apa saja bentuk diskresi yang diterapkan oleh kepala daerah di beberapa daerah Provinsi Jawa Barat dan sejauh mana diskresi dalam penggunaannya apakah kewenangan diskresi tersebut berpengaruh terhadap tujuan atau tidak, dan bagaimana diskresi tersebut dapat mencapai tujuan atau sasaran dengan melihat implementasi atau tindakan diskresi yang telah dilakukan saat pendemo COVID19 di Provinsi Jawa Barat. Dengan mengidentifikasi diskresi yang Top Level bureaucrat gunakan, dapat berpengaruh dan memberikan beberapa rekomendasi terhadap diskresi untuk situasi masa depan yang kompleks. Penelitian ini juga melihat kategorisasi tersebut memberikan efek terhadap aspek kehidupan khususnya pada beberapa daerah di Provinsi Jawa Barat