



## Analisis *Stakeholders Mapping* dalam Penanganan COVID-19 di Kota Bengkulu

Jatmiko Yogopriyatno<sup>1</sup>, Kahar Hakim<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Magister Administrasi Publik, FISIP Universitas Bengkulu

Korespondensi: [jyogop@unib.ac.id](mailto:jyogop@unib.ac.id), [drs.kahar.msi@gmail.com](mailto:drs.kahar.msi@gmail.com)

### Abstrak

Keterlibatan stakeholder merupakan salah satu kunci keberhasilan penanganan COVID-19. Artikel ini merupakan hasil pengamatan empiris penanganan COVID-19 dengan menggunakan teknik stakeholder mapping. Data penelitian dikumpulkan melalui wawancara dengan para pihak yang terlibat dalam penanganan COVID-19 di Kota Bengkulu. Tidak lupa, peneliti juga melakukan dokumentasi data sekunder yang berhubungan dengan penanganan COVID-19. Peneliti menemukan bahwa tenaga kesehatan, kepolisian, TNI, dan relawan merupakan pemain utama (kuadran 1). BPBD, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan Pasien Covid merupakan subyek (kuadran 2). Walikota, Kodim 0407, dan Kapolresta, dan Media berada dalam kuadran 3 sebagai context. NGOs, Bisnis, dan Masyarakat berada pada kuadran 4 sebagai crowd. Pola kerjasama stakeholders dalam penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu berbasis pentahelix karena melibatkan lima unsur (pemerintah, swasta, organisasi keagamaan, perguruan tinggi, dan media). Dua faktor yang menghambat para stakeholder dalam penanggulangan COVID-19 di Kota Bengkulu adalah rendahnya pengetahuan warga tentang bahaya COVID-19 dan Tindakan warga memenuhi kebutuhan subsistensi. Dua faktor ini menyebabkan warga mengabaikan perintah physical atau social distancing.

**Kata kunci:** *Bengkulu, corona, COVID-19, jarak fisik, jarak sosial, pemetaan pemangku kepentingan*

### Abstract

*Stakeholder involvement is one of the keys to the successful handling of COVID-19. This article is the result of empirical observation of the handling of COVID-19 using the stakeholder mapping technique. Research data was collected through interviews with parties involved in handling COVID-19 in Bengkulu City. The researchers also documented secondary data related to the handling of COVID-19. The researcher found that health workers, police, military and volunteers were the main players (quadrant 1). BPBD, Health Service, Social Service, and COVID-19 patients are subjects (quadrant 2). Mayor of Bengkulu City, Military District Command (Kodim 0407/Kota Bengkulu), Bengkulu City Police (Polresta Bengkulu), and media are in quadrant 3 as context. Non-government organization, private sector, and communities are in quadrant 4 as a crowd. The pattern of stakeholder cooperation in handling COVID-19 in Bengkulu City is pentahelix, because it involves five elements (government, private sector, religious organizations, universities, and the media). Two factors that hinder stakeholders in handling COVID-19 in Bengkulu City are the low knowledge of residents about the dangers of COVID-19 and the actions of residents to meet subsistence*

### RIWAYAT ARTIKEL

Diterima: 10/02/2020

Ditelaah: 13/04/2020

Diterbitkan: 10/12/2020

### KUTIPAN

Yogopriyanto, J., Hakim, K. (2020). Analisis Stakeholders Mapping dalam Penanganan COVID-19 di Kota Bengkulu. *PESIRAH: Jurnal Administrasi Publik*, 1(2), 45-51, doi: 10.47753/pjap.v1i2.24





*needs. These two factors caused residents to ignore physical or social distancing orders.*

**Keywords:** *Bengkulu, corona, COVID-19, physical distancing, social distancing, stakeholder mapping,*

## PENDAHULUAN

Dalam konteks kebijakan, hal ini dikenal dengan stakeholders. Karena Kebijakan publik merupakan bagian, atau interaksi dari politik, ekonomi, sosial dan kultural. Salah satu implikasinya, kebijakan publik pun senantiasa berinteraksi dengan dinamika dari kondisi politik, ekonomi, sosial, dan kultural di mana kebijakan itu diimplementasikan (Nugroho, 2014). Banyak aktor dari berbagai sektor dapat mempengaruhi proses kebijakan sesuai dengan kepentingan masing-masing. Pihak-pihak yang kepentingannya tidak terakomodasi dapat melakukan aksi-aksi yang dapat mempengaruhi efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Dalam mendesain sebuah program, tim perencana seringkali menghadapi kendala adanya resistensi atau hambatan dari para stakeholder atau pemangku kepentingan, utamanya dari dalam organisasi sendiri. Resistensi dari stakeholder jika tidak dikelola dengan baik dapat mengakibatkan program yang dibuat menjadi gagal atau jika berhasil dibuat desainnya, namun dalam pelaksanaannya tidak berjalan dengan optimal karena tidak mendapatkan banyak dukungan stakeholder. Pada umumnya, tim perencana program yang merasakan kendala ini tidak berupaya melakukan identifikasi dan pemetaan stakeholder. Padahal, analisis stakeholder dapat memberikan informasi bagi tim perencana program dan pengambil keputusan untuk menentukan strategi partisipasi yang efektif agar program yang diciptakannya dapat didukung oleh semua pihak yang terkena dampak langsung maupun tidak langsung. Dalam konteks ini, analisis stakeholder memiliki peran penting dalam mendesain, mengimplementasikan, dan mengevaluasi program penanganan COVID-19 di Kota Bengkulu. Analisis stakeholder menjadi semakin penting bahwa kebijakan penanganan COVID-19 di Kota Bengkulu yang didesain adalah program baru yang untuk menanggulangi bencana nasional penanganan COVID-19 di Indonesia secara umum dan di Kota Bengkulu secara khusus. Dalam hal ini, keterlibatan stakeholder menjadi salah satu kunci keberhasilan.

## TINJAUAN PUSTAKA

Pemetaan stakeholder merupakan salah satu proses penting dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Sebelum pembahasan yang lebih lanjut tentang apa itu definisi pemetaan stakeholder, sebaiknya konsep dari stakeholder itu sendiri harus dipahami dengan baik. Sampai saat ini, banyak pemikir-pemikir terdahulu yang memberikan definisi berbeda tentang apa yang dimaksud dengan stakeholder. Freeman (1984) dalam Reed (2009) memberikan definisi stakeholder sebagai pihak yang terpengaruh oleh kebijakan dan pihak yang dapat mempengaruhi kebijakan (“... who is affected by the decisions and actions they take, and who has the power to influence their outcome, i.e. stakeholders”). Dari definisi Freeman tersebut dapat dikatakan juga bahwa stakeholder adalah who affect or are affected by a decision or action.

penelitian ini mengadopsi model *value orientation mapping* yang dikembangkan The Victorian Department of Primary Industries pada 2007 (Kennon, 2009), untuk melakukan analisis terhadap proses stakeholders mapping dalam penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu. Terdapat empat dimensi yang dilihat dalam penelitian ini yakni: (a) identifikasi: pendataan kelompok, organisasi, dan orang yang relevan; (b) analisis: memahami perspektif dan ketertarikan stakeholder; (c) pemetaan; dan (e) menentukan prioritas: penentuan skala relevansi stakeholder dan mengidentifikasi isu. Namun, dalam perjalanan penelitian, akan dimungkinkan penulis menggunakan beberapa teknik stakeholders mapping untuk menganalisis



stakeholders dalam kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu sesuai dengan kebutuhan dan hasil temuan lapangan.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif yang akan menggambarkan bagaimana proses stakeholders mapping dan mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul pada proses stakeholders mapping dalam penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu. Informan dalam penelitian yang dipilih menggunakan metode purposive sampling. Model analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah model analisis Interaktif yaitu : model penelitian yang terdiri dari 4 komponen analisis : Pengumpulan data, Reduksi data, Sajian Data, Penarikan Kesimpulan, analisis data akan berputar antar item tanpa akhir kecuali peneliti sudah merasa cukup untuk menarik suatu kesimpulan sebagai hasil analisis (Miles & Huberman, 1992:20).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Keterlibatan stakeholders dalam proses implementasi kebijakan COVID-19 di Kota Bengkulu telah diatur dalam Surat Keputusan Walikota Bengkulu Nomor 167 Tahun 2020 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Kota Bengkulu. Dalam SK Walikota Bengkulu tersebut dijelaskan bahwa Tim atuan Tugas Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) bertugas untuk perubahan perilaku adaptasi kehidupan baru dalam masyarakat produktif dan aman COVID-19 melakukan protocol kesehatan.

Sesuai Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional serta edaran Kementerian Dalam Negeri untuk membentuk desk perubahan perilaku. Dalam hal perumusan kebijakan pelaksanaan perubahan perilaku adaptasi kehidupan baru dalam masyarakat produktif dan aman Covid-19, Pemerintah Daerah membentuk Satuan Tugas Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19).

Pemetaan terhadap nilai relatif kepentingan dan pengaruh stakeholders *stakeholders mapping* dalam penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu menunjukkan bahwa Tenaga Kesehatan, Kepolisian TNI, dan Relawan berada dalam kuadran 1 yaitu sebagai *key players*; BPBD, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial Pasien Covid berada dalam kuadran 2 sebagai *subjects*; Walikota, Kodim 0407, dan Kapolresta, dan Media berada dalam kuadran 3 sebagai *context*; NGOs, Bisnis, dan Masyarakat berada pada kuadran 4 sebagai Crowd.

**Gambar 1 Identifikasi *Stakeholders Mapping* Dalam Penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu berdasarkan Analisis Stakeholder Bryson**

<b>Tinggi</b>	<b>Subject</b>	<b>Player</b>
	- Masyarakat terdampak	- Tenaga Kesehatan - Kepolisian - TNI - Relawan
<b>Interest</b>	<b>Crowd</b>	<b>Context Setter</b>
<b>Rendah</b>	- Bisnis, - Masyarakat yang acuh	- Walikota - Kodim 0407 - Kapolresta - Media

### Pemain Kunci

Peran Tenaga Kesehatan, Kepolisian TNI, dan Relawan dalam penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu bertindak sebagai garda terdepan dalam penanganan pandemi COVID-19, tenaga kesehatan menjadi sosok yang berperan krusial. Bagaimana tidak, perawat merupakan tenaga medis yang kerap kontak langsung dengan pasien COVID-19. Entah itu memandikan pasien, menyuapi, membersihkan cairan muntahan pasien, hingga menggantikan popok pasien.

Selanjutnya kehadiran TNI dan POLRI turut mengawal imbauan pemerintah mengenai pemakaian masker kain dan *physical distancing*. Sayangnya, masih banyak terlihat masyarakat umum yang keluar rumah atau beraktivitas tanpa masker.

Melalui Gugus Tugas COVID-19, Pemerintah kota Bengkulu juga memanggil warga yang terketuk memberikan sumbangsih tenaganya sebagai relawan kemanusiaan melawan COVID-19. Para relawan ini akan berperan aktif dalam membantu menanggulangi penyebaran virus Corona, dengan mengampu berbagai peran. Misalnya seperti menyebarkan informasi yang kredibel, melakukan edukasi, menyalurkan sembako, melakukan tindakan pencegahan, dan tentu dibutuhkan pula banyak tambahan relawan medis yang bertugas di rumah sakit.

### Pihak yang Mampu Memengaruhi Pihak Lain

Sebagai aktor kebijakan (pemerintah/eksekutif) yang memiliki otoritas dalam menentukan suatu kebijakan, Kehadiran Walikota sebagai Ketua Tim Gugus Tugas Penanganan COVID-19 Kota Bengkulu, Kodim 0407 dan Kapolresta (sebagai Wakil Ketua Satgas) sangat mempengaruhi arah dan kebijakan terkait dengan penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu. Hal ini merujuk pada peran dan kemampuannya dalam hal; 1) Menetapkan rencana operasi dan melaksanakan aksi penanganan; (2) Mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan kegiatan penanganan; (3) Melakukan pengawasan pelaksanaan penanganan; (4) Mengerahkan sumber daya untuk pelaksanaan kegiatan penanganan; dan (5) Melaporkan pelaksanaan penanganan kepada satuan tugas Covid-19.



Pihak selanjutnya yang memiliki kemampuan mempengaruhi pihak lain yakni media. Media mempengaruhi kebijakan yang dibuat pemerintah karena memiliki peran utama sebagai penghubung pemerintah dengan masyarakat melalui gerbang informasi agar menyampaikan informasi yang tepat dan medepankan fakta di tengah pandemi ini dan menangkal media hoax yang memuncu munculnya kebingungan dan pemahaman yang salah terhadap masyarakat dalam memahami dan menyikapi virus ini. Selain memberikan informasi tentang bahayanya virus ini juga memberikan pemahaman dalam merubah cara pandang masyarakat menghadapi virus ini sehingga tidak muncul diskriminatif terhadap korban yang terkena COVID-19. Tentu harus seimbang dengan informasi yang diberikan kepada masyarakat untuk menguatkan dari psikis masyarakat, sehingga tidak terjadi diskriminasi dari masyarakat terhadap korban yang terkena virus ini yang diperlakukan tidak adil secara sosial, seperti halnya korban yang meninggal akibat virus ini yang ditolak oleh masyarakat di berbagai daerah. Dalam hal kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu ini peran media selain pendukung terhadap kebijakan yang dibuat pemerintah, juga mendukung informasi yang dibutuhkan masyarakat terhadap perkembangan COVID-19 ini, seta media mesti lebih memberikan tayangan yang memiliki unsur pendidikan, saat dimana sekolah tutup dan anak-anak belajar dari rumah.

### **Pihak Marjinal**

Masyarakat sebagai *target group* dari kebijakan ini, tentu adalah aktor yang memiliki pengaruh besar terhadap kebijakan ini, seperti yang konsep kebijakan publik, kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu tentu perlu melibatkan masyarakat melalui pendekatan peran serta masyarakat (PSM) bagaimana tokoh masyarakat, organisasi masyarakat (Ormas) dan organisasi masyarakat lain bahkan tingkat Rt/Rw ikut andil membantu kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu, sehingga tercapainya kesepahaman bersama dalam mekanai kebijakan ini. Namun permasalahan yang terjadi di masyarakat tidak semua orang bisa seutuhnya menarapkan kebijakan ini terutama bagi masyarakat kecil atau dengan ekonomi yang rendah, perlu untuk diperhatikan tidak hanya anjuran dan himbauan yang mereka butuhkan tetapi wujud nyata empati yang dilakukan pemerintah ketika kebijakan ini diterapkan, seperti halnya membantu memenuhi kebutuhan pokok mereka, ketika hal ini tidak diperhatikan lebih maka konsekuensi yang jelas banyak masyarakat yang menganggur karena interaksi sosial dengan skala besar yang benar benar dibatasi, sedangkan masyarakat perlu memenuhi kebutuhan hidupnya, maka tidak heran ketika banyak masyarakat yang masih keluar rumah mencari nafkah, hal ini tentu harus diperhatikan pemerintah baik pusat maupun daerah dalam membantu meringankan kebutuhan pokok masyarakat yang kebanyakan dari mereka adalah masyarakat kecil.

### **Pihak Pengganggu**

Unsur Penguasaha dan Penguasa merupakan hal yang tidak dipisahkan, tentu hal ini mempengaruhi suatu kebijakan, karena banyak pejabat pemerintah yang merangkap menjadi pengusaha, disisi lain tentu memiliki kepentingan masing-masing, seperti (*bussines interest*) kepentingan bisnis dari pejabat yang merangkap sebagai pengusaha. Oleh karena itu perlunya peran pengusaha yang tidak hanya mementingkan kepentingan pribadi tetapi juga lebih mengedepankan kepentingan publik. Kebijakan penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu harus memperhatikan sektor ekonomi masyarakat dan perusahaan. Tidak adanya skema jaminan sosial yang matang, maka memiliki potensi meningkatnya pengangguran dan masyarakat miskin.

Satu masalah lain yang menyebabkan Indonesia pada umumnya dan di Kota Bengkulu pada Khususnya kurang berhasil mengendalikan penyebaran virus korona adalah ketidakacuhan (untuk tidak mengatakan ketidakpedulian) warga terhadap imbauan atau instruksi pemerintah. Masalah ini tampak dari masih ramainya orang-orang berkumpul di kedai-kedai kopi, cafe, mall, , ataupun tempat-tempat yang telah dilarang oleh pemerintah. Padahal sejak awal pemerintah telah memberikan arahan kepada warga untuk



melakukan physical atau social distancing menjaga jarak dengan orang lain. Ini karena penyebaran virus korona, salah satunya adalah, melalui percikan ludah. Jika orang tidak menjaga jarak, dan diketahui bahwa orang yang sedang diajak berbicara terinfeksi atau carrier (“pembawa”) virus, maka hal ini sangat berpotensi untuk menularkan kepada orang lain dan menyebarkan lagi pada pihak ketiga, keempat, dan seterusnya. Oleh karena itu, physical atau social distancing adalah salah satu jalan keluar untuk menghambat penyebaran COVID-19. Arahan pemerintah hanya tinggal arahan ketika sebagian besar masyarakat masih juga berimpitan di terminal, stasiun, shelter, pasar, dan lainnya. Warga seolah tidak khawatir dengan virus tersebut karena lebih mementingkan aktivitas harian mereka. Sama halnya dengan physical atau social distancing, imbauan pemerintah akan penggunaan masker pun tak jarang dilanggar oleh masyarakat luas. Ajakan mencuci tangan setelah keluar rumah juga tidak banyak dituruti oleh warga. Mengapa hal ini bisa terjadi? Melihat pada kondisi di lapangan setidaknya ada tiga kemungkinan mengapa rakyat tidak acuh atas arahan pemerintah.

*Pertama*, ketidaktahuan warga akan bahaya yang sangat mematikan dari COVID-19. Ketidaktahuan ini disebabkan lemahnya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah, termasuk pemerintah daerah dan jajarannya. Pemerintah Indonesia tidak optimal mensosialisasikan perlunya hidup bersih dan sehat di antaranya dengan menggunakan masker dan kerap mencuci tangan karena beberapa medium dapat menjadi penghantar penyebaran virus korona. Sebagai contoh, kajian van Doremalem et al. (2020) menjelaskan bahwa virus korona dapat bertahan dalam hitungan jam hingga hari pada medium yang berbeda. Virus korona dapat bertahan beberapa jam di udara, bertahan 4 hingga 8 jam di medium tembaga, bertahan 24 jam di medium kardus, dan juga dapat bertahan hingga 3 hari di medium plastik maupun stainless-steel (van Doremalem et al., 2020: 1). Ketahanan virus inilah yang harus diantisipasi dengan cara hidup bersih dan sehat. Bagi kelas menengah, yang mendapat informasi dari media-konvensional maupun media-sosial, informasi mudah diperoleh. Dan, mereka memahami bahwa virus ini bisa dinonaktifkan dalam hitungan menit dengan cara menyemprotkan permukaan yang terpapar dengan alkohol atau pemutih rumah tangga. Hal ini sebenarnya sejalan dengan kajian van Doremalem et al. (2020: 1), yang menjelaskan bahwa alkohol dengan kandungan 62-71%, pemutih yang mengandung hidrogen peroksida 0,5%, ataupun pemutih yang mengandung 0,1% natrium hipoklorit dapat menonaktifkan virus korona. Informasi yang didapat warga ini tidak berasal dari sosialisasi pemerintah, tapi upaya mandiri masyarakat untuk mencari tahu. Akibat ketidaktahuan inilah yang membuat warga masyarakat acuh tak acuh atas imbauan pemerintah karena mereka tidak paham secara mendalam mengenai bahaya mematikan COVID-19.

*Kedua*, adanya kepentingan untuk memenuhi kebutuhan hidup, mengakibatkan sebagian warga tidak menghiraukan perintah physical atau social distancing. Bahkan ketidakhirauan ini terlihat juga pada saat pelaksanaan psycal distancing di kota Bengkulu.. Larangan itu meliputi kegiatan belajar-mengajar (baik di sekolah maupun kampus), kegiatan keagamaan, resepsi pernikahan, konser, wisata, hingga penggunaan transportasi umum dan pribadi.

## KESIMPULAN

Stakeholders yang terlibat di dalam penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu menunjukkan bahwa Tenaga Kesehatan, Kepolisian TNI, dan Relawan berada dalam kuadran 1 yaitu sebagai *key players*; BPBD, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial Pasien Covid berada dalam kuadran 2 sebagai *subjects*; Walikota, Kodim 0407, dan Kapolresta, dan Media berada dalam kuadran 3 sebagai *context*; NGOs, Bisnis, dan Masyarakat berada pada kuadran 4 sebagai *Crowd*.

Pola kerjasama stakeholders dalam penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu berbasis pentaholicx model, yakni melibatkan lima unsur, yaitu pemerintah, swasta, organisasi keagamaan, perguruan tinggi, dan media.

Faktor-faktor yang menghambat para stakeholders dalam upaya penanganan Covid-19 di Kota Bengkulu yakni *Pertama*, ketidaktahuan warga akan bahaya dari COVID-19, *Kedua*, adanya kepentingan untuk



memenuhi kebutuhan hidup, mengakibatkan sebagian warga tidak menghiraukan perintah physical atau social distancing.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Aligica, P. D. (2006). Institutional and Stakeholder Mapping: Frameworks for Policy Analysis and Institutional Change. *Public Organization Review*, 6, 79–90, doi: <https://doi.org/10.1007/s11115-006-6833-0>
- Bryson, J. M. (2003). *What To Do When Stakeholders Matter: A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*. University of Minnesota.
- Bryson, J. M. (2004). What to do stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. *Public Management Review*, 6(1), 21-53, doi: <https://doi.org/10.1080/14719030410001675722>
- Miles, M. B., dan Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis*. Sage Publications
- Mintzberg, H. (1984). Who Should Control the Corporation? *California Management Review*, 27(1), 90–115. <https://doi.org/10.2307/41165115>
- Kennon, N., Howden, P., & Hartley, M.D. (2009). Who Really Matters?: A Stakeholder Analysis Tool. *Extension Farming Systems Journal*, 5, 9.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C. H., & Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>
- Schiffer, E. (2007). Net-map toolbox: Influence mapping of social networks.
- World Health Organization. Regional Office for the Western Pacific. (2005). Health service planning and policy-making: a toolkit for nurses and midwives. WHO Regional Office for the Western Pacific. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/207061>