

KEGAGALAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN LARANGAN MUDIK SEBAGAI CERMIN LEMAHNYA KEPATUHAN PUBLIK DI MASA PANDEMI COVID-19

Anja Agustina¹, Riva Soraya², Lova Hasri Dindirila³, Ni Wayan Okta Artika Dewi⁴, Aulia Rahmawati⁵

¹²³⁴⁵ Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Bandar Lampung

Jl. Zainal Abidin Pagar Alam No.26, Labuhan Ratu, Kedaton, 35142, Bandar Lampung, Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received Desember, 2025

Revised Desember, 2025

Accepted Desember, 2025

Available Desember, 2025

[emailpenulis](#)

¹23111073@student.ubl.ac.id,

²23111054@student.ubl.ac.id,

³23111043@student.ubl.ac.id,

⁴23111077@student.ubl.ac.id,

⁵aulia@ubl.ac.id

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Cahaya Ilmu
Bangsa Institute

ABSTRACT

This study aims to analyze the failure of the implementation of the 2021 homecoming ban policy during the COVID-19 pandemic in Indonesia as a reflection of weak public compliance. Using a literature review method, this research collected and examined written sources such as academic journals, government policy documents, and related articles, applying content analysis based on the policy implementation theory proposed by Nakamura and Smallwood. The findings indicate that the policy was ineffective due to unrealistic objectives that did not consider the socio-cultural context of Indonesian society, limited resources, weak inter-agency coordination, inconsistent public communication, and low discipline and integrity among policy implementers. Additionally, economic pressures and the deeply rooted cultural tradition of homecoming further contributed to low public compliance. This study concludes that successful policy implementation requires strong collaboration between policy formulators, implementers, and target groups, as well as the

adoption of adaptive, participatory, and human-centered approaches in public policy design during crisis situations.

Keywords: *Public Policy, Homecoming Ban, Policy Implementation, Public Compliance, COVID-19 Pandemic.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kegagalan implementasi kebijakan larangan mudik pada tahun 2021 selama masa pandemi COVID-19 di Indonesia sebagai cerminan lemahnya kepatuhan publik. Menggunakan metode kajian literatur, penelitian ini mengumpulkan serta menganalisis sumber tertulis seperti jurnal, dokumen kebijakan pemerintah, dan artikel terkait dengan menggunakan pendekatan analisis isi berdasarkan teori implementasi kebijakan menurut Nakamura dan Smallwood. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan larangan mudik tidak efektif dilaksanakan karena tujuan kebijakan tidak mempertimbangkan kondisi sosial budaya masyarakat, keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi antar lembaga, komunikasi publik yang tidak konsisten, serta rendahnya disiplin dan integritas pelaksana kebijakan. Selain itu, faktor ekonomi dan tradisi mudik yang telah mengakar kuat turut menyebabkan rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik bergantung pada kolaborasi antara pembuat kebijakan, pelaksana, dan masyarakat, serta pentingnya pendekatan yang adaptif, partisipatif, dan humanis dalam merancang kebijakan di masa krisis.

Kata Kunci: *Kebijakan Publik, Larangan Mudik, Implementasi Kebijakan, Kepatuhan Publik, Pandemi COVID-19.*

PENDAHULUAN

Pada awal tahun 2020, dunia dikejutkan oleh jenis virus corona yang baru, yang dikenal dengan sebutan Penyakit Corona 2019 (Covid-19). Virus ini diketahui berasal dari Wuhan, Tiongkok, dan pertama kali ditemukan pada akhir Desember 2019 (World Health Organization, 2020). Pandemi Covid-19 yang melanda banyak negara segera menimbulkan masalah besar, menjadi bencana bagi sektor kesehatan, sosial, dan ekonomi, sehingga dengan cepat menarik perhatian dunia (Mukaromah, 2020). Wabah global ini dimulai dari kasus luar biasa pneumonia di Wuhan, dan dengan cepat dipastikan bahwa penyebabnya adalah varian baru dari virus corona (CDC, 2020). Karakteristik penyebaran Covid-19 yang sangat cepat, ditambah tingginya mobilitas manusia, meningkatkan kemungkinan penyebaran penyakit secara luas dan cepat (Fauci et al., 2020).

Mudik berasal dari istilah "udik" yang berarti desa, yang juga dapat diartikan sebagai kembali ke tanah asal. Fenomena ini biasanya berlangsung tujuh hari sebelum Idul Fitri dan tujuh hari setelahnya. Secara budaya, mudik dilakukan setelah "mencapai kemenangan" yang biasa dirayakan oleh umat Islam setelah sebulan menjalankan ibadah puasa (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 2019). Dalam proses mudik terjadi perpindahan penduduk secara masif yang berpengaruh pada laju pertumbuhan penduduk dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Mudik memberikan manfaat bagi banyak pihak, baik pemerintah maupun sektor informal, serta membawa kebahagiaan karena kesempatan untuk berkumpul dengan keluarga di kampung halaman (Badan Pusat Statistik, 2019).

Pandemi COVID-19 memiliki dampak signifikan terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat di Indonesia. Untuk menekan penyebaran virus, pemerintah melaksanakan sejumlah tindakan, termasuk menerapkan larangan perjalanan pulang kampung menjelang Hari Raya Idul Fitri. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mengurangi pergerakan warga agar dapat mencegah peningkatan kasus akibat aktivitas mudik (Kementerian Kesehatan RI, 2020). Namun, dalam praktiknya, implementasi kebijakan ini tidak berjalan sesuai ekspektasi. Masih terdapat banyak orang yang nekat untuk kembali ke kampung halaman dengan berbagai cara, baik melalui jalur alternatif maupun memanfaatkan celah-celah dalam peraturan. Kondisi ini menunjukkan bahwa penerapan larangan mudik gagal mencapai tujuan yang diharapkan dan mencerminkan rendahnya kepatuhan publik terhadap kebijakan yang diatur pemerintah (Suryani, 2021).

Dalam pandangan pelaksanaan kebijakan publik, teori yang diusulkan oleh Nakamura dan Smallwood (1980) memberikan pemahaman mendalam mengenai aspek-aspek yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan. Ketidakberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya disebabkan oleh masyarakat sebagai pelaksana terakhir, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti perencanaan, komunikasi antar instansi, ketersediaan sumber daya, serta sifat dan karakteristik petugas yang mengimplementasikan kebijakan tersebut (Nakamura & Smallwood, 1980).

Mulai 10 April 2020, pemerintah pusat menerapkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di sejumlah kota besar seperti DKI Jakarta, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Depok, Kabupaten Bekasi, Kota Tangerang, dan Pekanbaru (BNPB, 2020). Pada tahap awal penyebaran virus ini di Indonesia, pemerintah menerapkan kebijakan social distancing, namun banyak yang melanggar sehingga pemerintah kemudian memperketat kebijakan pengendalian melalui PSBB (Kementerian Kesehatan RI, 2020).

Data per 20 April 2020 menunjukkan bahwa virus Covid-19 telah mengakibatkan sekitar 2,39 juta individu terinfeksi, 164.638 meninggal dunia, dan 618.880 sembuh di seluruh dunia (Mukaromah, 2020). Di Indonesia, per 21 April 2020 tercatat 7.315 kasus positif, sehingga Presiden menetapkan Covid-19 sebagai bencana nasional. Badan Nasional Penanggulangan

Bencana (BNPB) menetapkan masa tanggap darurat dan mengajak seluruh warga negara Indonesia untuk tetap waspada (BNPB, 2020). Sebelumnya, pada 12 Maret 2020, WHO telah mengumumkan bahwa Covid-19 dikategorikan sebagai pandemi, yaitu penyakit yang telah menyebar ke seluruh dunia (World Health Organization, 2020).

Tabel 1. Data Penyebaran Covid-19 per 20-21 April 2020

No	Lokasi	Kasus Terinfeksi	Meninggal	Sembuh
1	Dunia	2.390.000	164.638	618.880
2	Indonesia	7.315	-	-

Sumber: World Health Organization (WHO). 2020. Coronavirus Disease (COVID-19) Situation Report - April 2020.

Keterangan: Data menunjukkan kasus positif, jumlah meninggal, dan pasien sembuh dari Covid-19 di dunia dan Indonesia pada bulan April 2020. Tanda “-” berarti data tidak tersedia atau belum tercatat.

Dalam upaya mencegah penyebaran Covid-19, pemerintah menerapkan larangan mudik dan membatasi transportasi darat serta udara. Larangan ini tertuang dalam Surat Edaran Nomor 13 Tahun 2021 mengenai Peniadaan Mudik Hari Raya Idul Fitri 1442 H serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan (Kementerian Perhubungan RI, 2021; UU No. 6/2018). Pelaksanaan larangan mudik berlangsung dari 6 Mei hingga 17 Mei 2021, dengan ancaman sanksi penjara hingga satu tahun dan denda Rp 100 juta bagi pelanggar (UU No. 6/2018).

Kebijakan larangan mudik pada Idul Fitri 2021 tidak sepenuhnya berhasil mencapai tujuan, yaitu menekan mobilitas masyarakat dan mencegah penyebaran Covid-19. Meskipun ada ancaman sanksi, masih banyak warga melakukan perjalanan mudik melalui jalur alternatif, sehingga penularan COVID-19 meningkat kembali pasca-Lebaran (Suryani, 2021). Kegagalan ini muncul karena keputusan dibuat terburu-buru tanpa persiapan matang, koordinasi antar lembaga kurang, instruksi di lapangan tidak selaras, dan pengawasan terbatas akibat sumber daya yang minim (Kementerian Dalam Negeri RI, 2021). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan lebih bersifat responsif daripada strategis sehingga tidak mencapai hasil yang diharapkan.

LANDASAN TEORI

A. Kebijakan Publik

Kebijakan publik pada dasarnya adalah serangkaian langkah yang diatur dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintah untuk mengatasi masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Thomas R. Dye (dalam Nugroho, 2017) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah “semua yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan.”” Ini menunjukkan bahwa kebijakan mencerminkan keputusan strategis dari negara dalam menangani masalah publik tertentu.

Di saat pandemi COVID-19, kebijakan publik berperan sebagai instrumen utama bagi pemerintah untuk mengendalikan penyebaran virus. Tindakan seperti pembatasan sosial, inisiatif vaksinasi, dan larangan perjalanan pulang adalah contoh dari intervensi pemerintah dalam mengarahkan perilaku masyarakat demi kepentingan bersama.

Namun demikian, keberhasilan suatu kebijakan publik tidak hanya bergantung pada substansi kebijakan tersebut, tetapi juga pada cara kebijakan itu dilaksanakan. Banyak kebijakan yang gagal bukan disebabkan oleh kesalahan dalam perancangan, melainkan karena proses pelaksanaannya tidak dilakukan dengan efektif. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan menjadi elemen krusial dalam analisis kebijakan publik.

B. Implementasi Kebijakan

Berdasarkan Van Meter dan Van Horn (1975), implementasi kebijakan mengacu pada langkah-langkah yang diambil oleh individu maupun kelompok yang berasal dari sektor publik atau swasta, dengan tujuan untuk mencapai target yang telah ditentukan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Proses ini mencakup pemahaman, pengaturan, serta penerapan kebijakan menjadi tindakan yang konkret.

Grindle (1980) menekankan bahwa implementasi bukan hanya sebuah langkah administratif, tetapi juga merupakan langkah politik karena melibatkan berbagai pihak dengan kepentingan yang bervariasi. Proses ini dipengaruhi secara substansial oleh komunikasi, sumber daya, dan situasi sosial yang berhubungan dengan kebijakan tersebut.

Dalam praktiknya, penerapan kebijakan sering kali menghadapi hambatan seperti keterbatasan sumber daya, kurangnya kolaborasi antar instansi, serta penolakan dari masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman mengenai teori pelaksanaan sangat penting untuk memahami mengapa suatu kebijakan dapat berhasil atau mengalami kegagalan.

C. Teori Implementasi Menurut Nakamura dan Smallwood

Teori pelaksanaan yang diusulkan oleh Nakamura dan Smallwood (1980) memberikan sudut pandang yang menarik. Mereka melihat pelaksanaan kebijakan bukan hanya sebagai proses eksekusi perintah dari atas (top-down), tetapi sebagai proses interaksi yang rumit antara para pembuat kebijakan, pelaksana, dan konteks kebijakan.

Berdasarkan pendapat Nakamura dan Smallwood, keberhasilan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor utama:

1. Pembuat Kebijakan (policy formulators) - entitas yang merancang kebijakan dan menetapkan tujuan serta target yang hendak dicapai.
2. Pelaksana Kebijakan (policy implementors) - individu atau institusi yang memiliki tanggung jawab untuk mengubah kebijakan menjadi tindakan yang konkret.
3. Target Groups atau Masyarakat - kelompok yang menjadi fokus kebijakan serta pihak yang berinteraksi langsung dengan pelaksanaan di lapangan.

Model mereka menyoroti bahwa pelaksanaan berlangsung dalam suatu konteks (environment) yang dipengaruhi oleh elemen-elemen sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Hubungan antara ketiga elemen ini menentukan sejauh mana kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Selain itu, Nakamura dan Smallwood menyoroti enam faktor utama yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan:

1. Tujuan dan Target Kebijakan (Policy Objectives)

Tujuan dari kebijakan harus tegas, praktis, dan dapat dievaluasi. Apabila tujuan kebijakan terlalu utopis atau tidak memperhatikan keadaan masyarakat, maka pelaksana akan mengalami kesulitan dalam mengimplementasikannya.

Dalam konteks larangan perjalanan, sasaran kebijakan ini adalah untuk mengurangi pergerakan warga guna menekan penyebaran virus. Akan tetapi, apabila kebijakan ini tidak dilandasi oleh pemahaman terhadap konteks sosial—seperti tradisi perjalanan yang sudah lama ada—maka pelaksanaannya cenderung kurang efektif.

2. Sumber Daya (Resources)

Pelaksanaan yang efisien membutuhkan sumber daya yang mencukupi, baik dalam hal keuangan, tenaga manusia, maupun sarana. Keterbatasan sumber daya dapat mengakibatkan lemahnya pengawasan dan kontrol di area lapangan.

Contohnya, selama larangan mudik, jumlah petugas dan peralatan yang terbatas di titik penyekatan menjadi hambatan utama dalam penerapan regulasi.

3. Hubungan Antara Organisasi dan Komunikasi (Inter-Organizational Communication)

Koordinasi antara lembaga sangat krusial dalam kebijakan yang melibatkan banyak pihak. Ketidakselarasan komunikasi antar instansi dapat menyebabkan perbedaan tindakan di lapangan.

Dalam situasi larangan mudik, adanya perbedaan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah menyebabkan pelaksanaan yang tidak konsisten, sehingga memicu kebingungan di kalangan masyarakat.

4. Karakteristik Badan Pelaksana (Characteristics of Executing Agencies)

Agen pelaksana memiliki peranan langsung dalam suksesnya suatu kebijakan. Tingkah laku, profesionalisme, dan kemampuan lembaga pelaksana menetapkan sejauh mana kebijakan diimplementasikan secara konsisten.

Apabila petugas di lapangan tidak taat pada aturan atau menunjukkan simpati yang berlebihan terhadap pelanggar, kebijakan akan menjadi lemah dalam pelaksanaannya.

5. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik (Socio-Economic and Political Conditions)

Lingkungan luar yang tidak kondusif akan menghalangi suksesnya kebijakan. Dalam keadaan krisis seperti pandemi, tekanan ekonomi dapat menyebabkan masyarakat lebih cenderung melanggar kebijakan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Oleh karena itu, kebijakan yang tidak memperhatikan keadaan sosial-ekonomi masyarakat cenderung menghadapi penolakan.

6. Disposisi atau Sikap Pelaksana (Disposition of Implementers) Keberhasilan pelaksanaan juga sangat tergantung pada motivasi dan dedikasi para pelaksana. Meskipun panduan sudah tegas, jika pelaksana tidak memiliki keinginan yang kuat untuk menegakkannya, hasilnya akan tetap tidak optimal.

Model ini menggambarkan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan proses yang multidimensi dan saling berinteraksi, tidak hanya merupakan perintah satu arah dari pembuat kebijakan kepada pelaksana.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan metode kajian literatur (literature review), yang dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis berbagai sumber tertulis yang berkaitan dengan topik penelitian. Sumber-sumber tersebut mencakup jurnal ilmiah, buku, dokumen kebijakan pemerintah, serta artikel dari media online yang membahas kebijakan larangan mudik selama pandemi COVID-19.

Data dalam studi ini diperoleh dari dua kategori sumber. Sumber utama terdiri dari dokumen kebijakan resmi pemerintah, seperti Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 mengenai Pengendalian Transportasi Selama Masa Mudik Idul Fitri 1441 H, Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan, serta Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2018 mengenai Kejarantinaan Kesehatan. Di sisi lain, sumber sekunder didapatkan dari penelitian sebelumnya dan artikel ilmiah yang mengulas penerapan kebijakan publik serta tingkat kepatuhan masyarakat selama pandemi.

Pengumpulan data dilakukan melalui pencarian literatur dengan menggunakan kata kunci seperti “implementasi kebijakan”, “larangan mudik”, dan “kepatuhan publik”. Semua data yang berhasil dikumpulkan kemudian dianalisis dengan menerapkan metode analisis isi (content analysis) dengan cara mengidentifikasi dan mengelompokkan temuan yang relevan berdasarkan teori Nakamura dan Smallwood (1980), Tyler (1990), serta Edwards III (1980). Melalui pendekatan ini, peneliti berusaha memahami faktor-faktor yang berkontribusi pada kegagalan implementasi kebijakan larangan mudik serta hubungannya dengan tingkat kepatuhan publik selama pandemi COVID-19.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Faktor Penyebab Ketidakefektifan Kebijakan Larangan Mudik Selama Pandemi COVID-19 di Indonesia, Khususnya Menjelang Idul Fitri 2021

Kebijakan pelarangan mudik yang diterapkan oleh pemerintah Indonesia pada Idul Fitri 2021 bertujuan untuk mengurangi laju penyebaran COVID-19 dengan membatasi mobilitas masyarakat. Namun, pelaksanaan kebijakan ini dianggap kurang berhasil, terlihat dari tingginya angka pergerakan penduduk menuju daerah asal menjelang Lebaran. Berdasarkan teori implementasi kebijakan menurut Nakamura dan Smallwood (1980), ketidakefektifan ini dapat dianalisis melalui enam variabel utama sebagai berikut:

1. Tujuan dan Sasaran Kebijakan

Tujuan utama dari kebijakan larangan pulang kampung adalah untuk mengurangi pergerakan masyarakat guna menekan penyebaran COVID-19. Namun, tujuan ini tidak sepenuhnya realistis jika dilihat dari sudut pandang kondisi sosial budaya Indonesia. Tradisi pulang kampung adalah kebiasaan tahunan yang mempunyai makna emosional dan sosial yang mendalam bagi masyarakat. Pemerintah kurang mempertimbangkan aspek sosiokultural ini saat merumuskan strategi pelaksanaan. Akibatnya, banyak masyarakat yang tetap mencari cara untuk pulang kampung, seperti melakukannya sebelum masa larangan atau melalui rute alternatif yang tidak dikontrol ketat.

2. Sumber Daya

Kekurangan sumber daya merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan ketidakefektifan dalam penerapan kebijakan. Pemerintah mengalami kekurangan staf pengawas di lapangan. serta keterbatasan fasilitas pengendalian arus lalu

lintas. Pos penjagaan di beberapa area tidak dapat menampung jumlah kendaraan yang melewati. Selain itu, tidak semua petugas memiliki peralatan pendukung seperti alat pelindung diri (APD) yang cukup. Situasi ini mengakibatkan rendahnya pengawasan dan mengurangi efektivitas penerapan larangan mudik di berbagai lokasi perbatasan antar daerah.

3. Keterkaitan Antar Organisasi dan Komunikasi

Koordinasi antara instansi pemerintah menjadi suatu tantangan yang signifikan. Variasi interpretasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan aparat penegak hukum mengakibatkan ketidakseragaman dalam pelaksanaan di lapangan. Sebagai ilustrasi, ada beberapa daerah yang memperketat pembatasan, sementara daerah lain lebih santai karena pertimbangan ekonomi setempat. Di samping itu, komunikasi publik pemerintah yang tidak begitu konsisten—terutama mengenai jenis perjalanan yang diizinkan (seperti perjalanan kerja, keadaan darurat, atau logistik)—menyebabkan kebingungan di kalangan masyarakat. Ini mengurangi legitimasi kebijakan di depan publik.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Aparat di lapangan memiliki fungsi yang krusial dalam menentukan seberapa jauh kebijakan diterapkan. Namun, perbedaan sikap di antara petugas dalam menegakkan regulasi seringkali menyebabkan ketidakkonsistenan. Beberapa aparat menunjukkan empati yang berlebihan terhadap pelanggar dengan alasan kemanusiaan atau tekanan sosial, sehingga banyak pelanggaran yang tidak dikenakan sanksi yang tegas. Hal ini menunjukkan bahwa disiplin dan profesionalisme pelaksana kebijakan masih belum konsisten, yang pada gilirannya memperlemah efektivitas implementasi di lapangan.

5. Keadaan Sosial, Ekonomi, dan Politik

Kondisi sosial dan ekonomi masyarakat Indonesia selama pandemi sangat mempengaruhi efektivitas kebijakan larangan mudik. Banyak individu yang terkena dampak secara ekonomi, kehilangan pekerjaan, atau mengalami penurunan pendapatan. Dalam keadaan ini, kebutuhan ekonomi menjadi prioritas dibandingkan dengan kepatuhan terhadap kebijakan pemerintah.

Selain itu, dorongan politik untuk pemerintah dalam mempertahankan kestabilan sosial dan ekonomi membuat kebijakan tidak dapat dilaksanakan secara ketat. Akibatnya, pelaksanaan di lapangan menjadi bersifat kompromis dan tidak konsisten.

6. Disposisi atau Sikap Pelaksana

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh dedikasi dan semangat para pelaksana di lapangan. Meskipun pemerintah telah menerbitkan petunjuk yang tegas, masih ada pihak yang kurang menyadari dan berkomitmen terhadap signifikansi kebijakan ini. Sikap toleran terhadap pelanggar mencerminkan rendahnya integritas dan rasa tanggung jawab dalam mengikuti peraturan yang ada.

B. Peran Pemerintah, Khususnya Dalam Hal Koordinasi Antar Lembaga dan Pelaksanaan Kebijakan Publik Dalam Penerapan Larangan Mudik di Masa Pandemi COVID-19 Berdasarkan Teori Implementasi Kebijakan Menurut Nakamura dan Smallwood

Berdasarkan pemikiran Nakamura dan Smallwood, pelaksanaan kebijakan adalah hasil dari interaksi antara penyusun kebijakan (policy formulators), pelaksana kebijakan (policy implementors), dan kelompok sasaran (target groups) dalam konteks situasi

tertentu. Dalam kasus larangan pulang kampung 2021, ketiga unsur ini memperlihatkan keterkaitan yang belum harmonis.

1. Policy Formulators (Pembuat Kebijakan)

Pemerintah pusat melalui Kementerian Perhubungan, Kementerian Dalam Negeri, serta Satuan Tugas COVID-19 telah merumuskan kebijakan dengan maksud mengurangi kecepatan penyebaran. Namun, proses penyusunan kebijakan ini kurang melibatkan partisipasi masyarakat dan pemerintah daerah. dalam fase perencanaan. Akibatnya, kebijakan yang dibuat bersifat top-down dan tidak sepenuhnya selaras dengan keadaan lokal.

2. Policy Implementors (Pelaksana Kebijakan)

Pelaksana di lapangan seperti Kepolisian, Tentara Nasional Indonesia, dan Dinas Perhubungan setempat menghadapi tantangan akibat minimnya sumber daya, petunjuk yang tidak konsisten, dan koordinasi yang kurang baik. Pelaksanaan kebijakan yang seharusnya terintegrasi malah berlangsung secara sektoral, sehingga keefektifannya menurun.

3. Target Groups (Masyarakat)

Masyarakat sebagai target kebijakan menunjukkan ketahanan yang cukup signifikan terhadap larangan mudik. Aspek budaya, tekanan ekonomi, dan minimnya kepercayaan terhadap efektivitas kebijakan pemerintah menyebabkan banyak individu memilih untuk melanggar peraturan. Ini menunjukkan bahwa interaksi antara pembuat kebijakan dan masyarakat belum sejalan, serta komunikasi publik belum berhasil menciptakan kesadaran kolektif.

Kebijakan larangan mudik yang dilaksanakan pemerintah pada tahun 2021 memberikan banyak pelajaran berharga dalam konteks pelaksanaan kebijakan publik, terutama ketika menghadapi situasi darurat seperti pandemi COVID-19. Berdasarkan kerangka teori pelaksanaan kebijakan dari Nakamura dan Smallwood, terlihat bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga oleh interaksi antara aktor-aktor kunci dalam proses implementasi, yaitu pembuat kebijakan, pelaksana, dan kelompok sasaran. Dalam konteks ini, larangan mudik menunjukkan bahwa ketidaksinergian antara ketiga elemen tersebut menjadi salah satu penyebab utama kegagalan kebijakan.

Salah satu konsekuensi utama yang dapat diambil dari situasi ini adalah signifikansi kebijakan publik yang memperhatikan kondisi sosial dan budaya komunitas. Tradisi mudik bukan sekadar kegiatan rutin, melainkan merupakan elemen dari identitas budaya dan spiritual masyarakat Indonesia. Ketika pemerintah mengeluarkan larangan mudik tanpa secara menyeluruh mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, maka kebijakan tersebut berpotensi memicu penolakan dari masyarakat. Pendekatan yang terlalu normatif dan mengabaikan realitas sosial membuat kebijakan menjadi tidak relevan dan sulit diterima secara emosional maupun logis oleh publik.

Selain itu, kurangnya koordinasi di antara lembaga pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah menjadi persoalan serius yang memperburuk pelaksanaan. Para pelaksana kebijakan di lapangan mengalami kebingungan akibat instruksi yang tidak konsisten, kurangnya komunikasi antar sektor, dan ketidakjelasan peran setiap lembaga. Kondisi ini menyebabkan kebijakan berjalan secara sektoral dan tidak terkoordinasi. Sementara itu, dari aspek masyarakat, ketidakpastian informasi dan lemahnya komunikasi publik dari pemerintah memperlebar jarak antara negara dan warganya. Sikap terhadap kebijakan menurun, sehingga pelanggaran terhadap larangan mudik terjadi secara luas.

Kondisi ini juga menunjukkan minimnya keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan. Kebijakan larangan mudik disusun dengan pendekatan top-down tanpa adanya dialog yang memadai dengan masyarakat sebagai pihak yang paling terpengaruh. Sebenarnya, partisipasi publik dalam proses kebijakan dapat memperkuat rasa kepemilikan (sense of ownership) terhadap kebijakan tersebut, yang pada akhirnya berdampak positif pada tingkat kepatuhan masyarakat. Tanpa adanya partisipasi, masyarakat cenderung memandang kebijakan sebagai sesuatu yang dipaksakan, bukan sebagai bentuk tanggung jawab kolektif untuk mencegah penyebaran virus.

Di sisi lain, kebijakan yang diimplementasikan di tingkat nasional seharusnya juga bersifat adaptif terhadap kondisi setempat. Kenyataan geografis, kapasitas infrastruktur, dan situasi sosial-ekonomi di berbagai wilayah sangat bervariasi, sehingga pendekatan yang terlalu seragam justru meningkatkan kemungkinan kegagalan. Banyak pemerintah daerah mengalami tantangan dalam menerapkan larangan mudik karena tidak diberikan kesempatan untuk menyesuaikan kebijakan dengan keadaan wilayah masing-masing. Hal ini menegaskan perlunya kebijakan yang fleksibel dan memberikan otonomi yang cukup bagi daerah dalam menangani situasi krisis secara efektif.

Selain penyusunan dan pelaksanaan, kekurangan dalam sistem pemantauan dan penilaian juga menjadi perhatian utama. Kebijakan larangan pulang kampung tidak dilengkapi dengan sistem pengawasan yang memadai dan mekanisme evaluasi yang terus-menerus. Pemerintah tidak memiliki instrumen yang efektif untuk mengukur apakah kebijakan tersebut berjalan sesuai rencana atau tidak, serta tidak dapat menangani pelanggaran dengan cepat dan tepat. Tanpa pemantauan yang terstruktur, perbaikan kebijakan menjadi lamban dan lebih bersifat reaktif.

Dari perspektif pendekatan terhadap masyarakat, pelaksanaan kebijakan krisis seharusnya tidak hanya bergantung pada instrumen hukum atau sanksi, tetapi juga perlu menekankan pendekatan yang lebih humanis. Masyarakat yang dilarang mudik sebaiknya diberikan alternatif solusi atau dukungan, seperti bantuan ekonomi, akses komunikasi daring gratis untuk silaturahmi virtual, atau program yang dapat memenuhi kebutuhan emosional untuk bertemu dengan keluarga. Ketika masyarakat merasa didengar dan terbantu, mereka akan lebih cenderung untuk mematuhi kebijakan, bahkan dalam keadaan yang sulit.

Melihat kerumitan dari kegagalan kebijakan larangan mudik 2021, dapat disimpulkan bahwa penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik harus dilihat sebagai suatu proses yang interaktif dan melibatkan berbagai pihak, bukan sekadar perintah sepihak dari pemerintah pusat. Kolaborasi antara para pembuat kebijakan, pelaksana, dan kelompok sasaran adalah kunci utama untuk mencapai keberhasilan. Teori Nakamura dan Smallwood mengingatkan kita bahwa kegagalan tidak hanya terletak pada substansi kebijakan, tetapi juga pada cara kebijakan itu diimplementasikan di lapangan. Oleh karena itu, pemerintah perlu meningkatkan sistem komunikasi, koordinasi, partisipasi publik, serta kapasitas pelaksana di semua level, agar kebijakan publik, terutama dalam situasi krisis, dapat dilaksanakan secara efektif dan diterima oleh masyarakat secara luas.

- Analisis Umum Berdasarkan Model Nakamura dan Smallwood
Jika diperhatikan dari kerangka interaksi kebijakan yang diajukan oleh Nakamura dan Smallwood, kebijakan larangan perjalanan pulang tidak berhasil mencapai efektivitas akibat minimnya kolaborasi di antara para aktor kebijakan.
 1. Formulator menetapkan kebijakan tanpa pengetahuan yang mendalam tentang situasi sosial masyarakat.

2. Pelaksana mengimplementasikan kebijakan dengan keterbatasan sumber daya dan arahan yang tidak konsisten.
3. Target kelompok menolak atau mengabaikan kebijakan disebabkan oleh faktor sosial-ekonomi dan budaya.

Kelemahan dalam sinergi, interaksi, dan alokasi sumber daya menunjukkan bahwa proses pelaksanaan tidak berfungsi sebagai sistem interaktif yang seharusnya. Oleh karena itu, kegagalan kebijakan larangan mudik 2021 bukan hanya disebabkan oleh rancangan kebijakan yang kurang baik, melainkan karena pelaksanaannya tidak mengikuti prinsip-prinsip efektif menurut teori Nakamura dan Smallwood.

- Implikasi dan Pembelajaran Kebijakan

Kasus larangan perjalanan mudik 2021 memberikan sejumlah pelajaran berharga:

1. Kebijakan publik perlu memperhatikan dimensi sosial-budaya masyarakat. Pendekatan yang terlalu bersifat normatif tanpa memahami kenyataan sosial akan menyebabkan penolakan.
2. Kolaborasi antar lembaga dan komunikasi publik yang berkelanjutan sangat penting. Tanpa adanya kesepahaman antara institusi dan masyarakat, kebijakan akan menjadi kurang efektif.
3. Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan harus lebih ditingkatkan. Keterlibatan masyarakat dapat memperkuat rasa kepemilikan terhadap kebijakan pemerintah.

Data Pemudik: Sebelum & Saat Pandemi

Tahun / Periode	Jumlah Pemudik / Catatan	Catatan / Kondisi
2018	± 19,50 juta orang	Sebelum pandemi; tradisi mudik normal
2019	± 18,34 juta orang	Sebelum pandemi
2020 (masa larangan mudik)	± 0,29 juta orang	Terjadi penurunan drastis karena pembatasan mobilitas & kebijakan larangan mudik
2021 (masa larangan mudik Idul Fitri 2021)	± 1,50 juta orang	Masih jauh di bawah angka sebelum pandemi, meski terjadi sedikit peningkatan dibanding 2020

Dengan demikian, larangan mudik mengajarkan kita bahwa kebijakan publik tidak hanya bisa dibuat dari atas ke bawah (top-down), tetapi harus dibuat dengan melibatkan masyarakat, bisa beradaptasi, dan memperhatikan sisi kemanusiaan, agar lebih sesuai dengan kehidupan sosial dan kebutuhan masyarakat. Pendekatan yang melibatkan masyarakat dan mempertimbangkan situasi di lapangan dapat membuat kebijakan lebih efektif, bertahan lama, dan membangun kepercayaan antara pemerintah dan rakyat terutama dalam menghadapi krisis seperti pandemi COVID-19.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil yang telah dianalisis, dapat disimpulkan bahwa larangan mudik selama pandemi COVID-19 di tahun 2021 adalah kebijakan yang gagal saat diterapkan. Kebijakan ini tidak dapat mencapai sasaran utamanya, yaitu mengurangi pergerakan orang untuk

menghentikan penyebaran virus. Kegagalan ini terjadi karena beberapa alasan, seperti kurangnya kerja sama antara lembaga pemerintah, komunikasi yang tidak efektif, terbatasnya sumber daya manusia dan fasilitas yang ada, serta rendahnya kepatuhan masyarakat karena masalah sosial dan budaya.

Menurut teori Nakamura dan Smallwood, kegagalan kebijakan ini menunjukkan ketidakcocokan antara tiga bagian penting dalam pelaksanaan, yaitu orang yang membuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan kelompok yang menjadi sasaran. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan terlalu fokus pada cara dari atas ke bawah tanpa melibatkan masyarakat dan pemerintah daerah, sehingga kebijakan ini menjadi kaku dan tidak sesuai dengan keadaan sosial yang ada. Pelaksana kebijakan juga bingung karena instruksi yang berbeda-beda, sementara masyarakat yang menjadi target kebijakan tidak sepenuhnya mengerti dan percaya dengan maksud dari kebijakan tersebut.

Dengan begitu, larangan mudik di tahun 2021 adalah contoh nyata dari kegagalan dalam melaksanakan kebijakan publik yang tidak mempertimbangkan situasi sosial, budaya, dan psikologis masyarakat Indonesia. Kebijakan ini menunjukkan bahwa untuk berhasil, tidak hanya perlu konten kebijakan yang baik, tetapi juga kemampuan pemerintah dalam menjalin komunikasi, koordinasi, dan kerjasama yang solid dengan semua pihak yang terlibat.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini, peneliti memberikan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Meningkatkan kerja sama antar lembaga pemerintah, baik yang ada di pusat maupun yang di daerah, agar pelaksanaan kebijakan bisa lebih seragam dan tidak ada perbedaan pemahaman di lapangan.
2. Memperbaiki cara komunikasi dengan masyarakat melalui informasi yang jelas, konsisten, dan terbuka supaya orang-orang bisa mengerti tujuan dan manfaat dari kebijakan tersebut.
3. Melibatkan masyarakat dan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan, sehingga hasilnya lebih realistis dan sesuai dengan keadaan sosial serta budaya di daerah tersebut.
4. Memberikan dukungan sosial dan ekonomi kepada masyarakat yang terdampak, supaya kebijakan tidak terkesan tidak adil dan malah bisa memperkuat kepatuhan masyarakat.
5. Melakukan penilaian dan penyesuaian terhadap kebijakan secara terus-menerus, sehingga setiap masalah dalam pelaksanaan bisa segera diperbaiki dan kebijakan bisa lebih efektif di masa depan.

Dengan memperhatikan semua hal tersebut, diharapkan pemerintah dapat merancang dan menjalankan kebijakan publik yang lebih fleksibel, berorientasi pada manusia, dan bekerjasama, terutama saat menghadapi situasi krisis seperti pandemi.

DAFAR PUSTAKA

- Almega, N. F., Purboyo, M. G., & Sari, I. F. (2023). Fenomena mudik sebagai sarana penyempurnaan ibadah (Studi pada fenomena mudik dari perspektif sosiologi agama). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Sosiologi*, 2(1), 106-120.
- Andaka, D. (2020). Dampak pelarangan mudik akibat pandemi Covid-19 terhadap bisnis angkutan udara di Indonesia. *Journal of Civil Engineering and Planning*, 1(2), 116. <https://doi.org/10.37253/jcep.v1i2.807>
- Andi, A. F. N. (2021). Persepsi masyarakat mengenai peraturan larangan mudik selama Covid-19. *Communicology: Jurnal Ilmu Komunikasi*, 9(1), 87-100. <http://journal.unj.ac.id/unj/index.php/communicology/article/view/17610>
- Apriani, D. D., dkk. (2023). Larangan mudik dalam perspektif hukum progresif. *Jurnal Ilmu Sosial dan Hukum*, 4(1), 78-92.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). (2020). Penetapan masa tanggap darurat nasional COVID-19.
- Badan Pusat Statistik. (2019). Statistik mobilitas penduduk dan fenomena mudik tahunan.
- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (2020). Coronavirus Disease 2019 (COVID-19).
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (2019). Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Edwards, G. C. III. (1980). Implementing Public Policy. Congressional Quarterly Press.
- Fadhilah, F., & Widyastuti, M. (2021). Policygraphy: Respons masyarakat terhadap kebijakan larangan mudik dalam penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia. *Repository UNISMA Bekasi*. <http://repository.unismabekasi.ac.id/id/eprint/2772>
- Fauci, A. S., Lane, H. C., & Redfield, R. R. (2020). COVID-19 – Navigating the Uncharted.
- Grindle, M. (1980). Politics and Policy Implementation in the Third World. Princeton University Press.
- Habeahan, R. (2017). Implementasi kebijakan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial terhadap kesehatan masyarakat di Desa Silencer Pegagan Julu V Kecamatan Sumbul Kabupaten Dairi.
- Harahap, R. S. (2020). Pustaka, kajian berpikir, kerangka proposisi, 1-41.
- Hartanto, H., & Budiarto, D. (2022). Kebijakan dalam peniadaan mudik (Perspektif Hak Asasi Manusia). *Jurnal Meta-Yuridis*, 5(1), 116-125. <https://doi.org/10.26877/m-y.v5i1.11753>
- Hikmawati, P. (2020). Penegakan hukum larangan mudik pada saat pandemi Covid-19. *Info Singkat: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, 12(9), 1-6.
- Joko Pramono. (2020). Implementasi dan evaluasi kebijakan publik. *Kebijakan Publik*, 21(2), 1-144. <http://thejournalish.com/ojs/index.php/thejournalish/article/view/7>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2021). Laporan koordinasi pelaksanaan larangan mudik.
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2020). Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19.
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. (2021). Surat Edaran Nomor 13 Tahun 2021 tentang Peniadaan Mudik Hari Raya Idul Fitri 1442 H.
- Latupeirissa, J. J. P. (2022). Dinamika implementasi kebijakan penanggulangan COVID-19 di Indonesia: Inkonsistensi pemerintah pusat dan daerah. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 8(2), 112-128.
- Mukaromah. (2020). Pandemi Covid-19 dan dampaknya terhadap sektor sosial-ekonomi.
- Nadine, A., & Imtiyaz, Z. Z. (2020). Analisis upaya pemerintah dalam menangani mudik melalui

- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 25 Tahun 2020 pada masa Covid-19. *Media Iuris*, 3(3), 277. <https://doi.org/10.20473/mi.v3i3.20674>
- Nakamura, R. T., & Smallwood, F. (1980). The Politics of Policy Implementation.
- Pasaribu, R., & Hasanah, T. (2022). Analisis kebijakan publik: Studi kebijakan penanggulangan COVID-19 di Indonesia tentang kekarantinaan kesehatan. *Jurnal Kebijakan Publik Indonesia*, 3(2), 99-115.
- Prodi Ilmu Politik UPN VJ, dkk. (2021). Implementasi kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) darurat di DKI Jakarta. *Jurnal Pemerintahan dan Kebijakan*, 6(1), 34-50.
- Publik, J. A., & Daerah, P. (2022). Koordinasi pemerintah daerah dengan instansi terkait lainnya dalam penanggulangan Covid-19 (Suatu studi pada Pemerintahan Kabupaten Talaud). *Jeklin Mangintiu. Jurnal Administrasi Publik*, VIII(125), 39-46. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/JAP/article/download/44610/38858>
- Prasojo, A. P. S., Aini, Y. N., & Kusumaningrum, D. (2020). Potensi pola aliran mudik pada masa pandemi Covid-19. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 2902, 21. <https://doi.org/10.14203/jki.v0i0.579>
- Solihin, I., Ihin, dkk. (2023). Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata pasca pandemic di Indonesia. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 5(2), 45-57.
- Rahayu, N. F., Fauzi, A. M., & Aprilianti, D. A. (2021). Kebijakan pemerintah dan tradisi mudik Lebaran pada masa pandemi Covid-19. *SUPREMASI: Jurnal Pemikiran, Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial, Hukum dan Pengajarannya*, 16(1), 64. <https://doi.org/10.26858/supremasi.v16i1.20342>
- Rahardjo, S., Progresif, H., Sintesa, S., & Indonesia, H. (2009). Problematika penegakan hukum dan solusinya.
- Ramadhani, N. F. P. (2023). Tumpang tindih regulasi kebijakan larangan mudik saat Covid-19. *Jurnal Pendidikan Sejarah dan Riset*, 3(2), 153-162. <https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/humaniora/article/view/157>
- Rahardjo, S., Progresif, H., Sintesa, S., & Indonesia, H. (2009). Problematika penegakan hukum dan solusinya. *Ahkam Jayadi Abstrak*, 48, 1-11.
- Setra, B., Razaq, A., & Arifin, M. (2021). Strategi komunikasi publik gugus tugas Covid-19 (Studi komunikasi publik pada program larangan mudik Lebaran tahun 2021). *Jurnal Al-Hikmah*, 19(2), 169-182. <https://doi.org/10.35719/alhikmah.v19i2.74>
- Solihin, I., Ihin, dkk. (2023). Implementasi kebijakan pengembangan pariwisata pasca pandemic di Indonesia. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 5(2), 45-57.
- Syauket, A., Karsono, B., & Atmoko, D. (2022). Kebijakan Telemudik bentuk perlindungan negara pada masyarakat menuju new normal ditengah pandemi Corona. *Jurnal Kajian Ilmiah*, 22(1), 1-10. <https://doi.org/10.31599/jki.v22i1.696>
- Tsaabita, A. N. I. (2021). Penerapan kebijakan larangan mudik Lebaran pada masa pandemi Covid-19 dalam perspektif masyarakat Indonesia. *Administratio: Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan*, 12(1), 155-168. <https://doi.org/10.23960/administratio.v12i2.233>
- Ubaidillah, M. (2020). Aglomerasi dalam Permenhub tentang larangan mudik dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. *Jurnal Hukum dan Keadilan*, 4(1), 151-158. <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/adalah/article/view/15667>
- Utomo, P., & Umami, Y. Z. (2021). Covid-19 versus mudik: Telaah tentang efektivitas kebijakan pelarangan mudik Lebaran pada masa pandemi Covid-19. *Qistie*, 14(1), 111. <https://doi.org/10.31942/jqi.v14i1.4496>
- World Health Organization. (2020). Coronavirus disease (COVID-19) pandemic classification and

global update.