



Pendekatan *Top-Down* dan *Bottom-Up* antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Masa Pandemi Covid-19

Izzah Illiyyina¹, Nabila Septia Rosa²

¹Executive Master of Administrative Science, Universiti Teknologi Mara, Shah Alam, Malaysia

²Administrasi Negara, Universitas Negeri Surabaya, Surabaya, Indonesia

DOI: <https://doi.org/10.30649/psr.v4i2.180>

CORRESPONDENCE

E-mail: 2023229904@student.uitm.edu.my

KEYWORDS

Top-down, Bottom-Up, Central Government, Regional Government

ABSTRACT

This study examines the dynamics of central-local government relations in Indonesia during the Covid-19 pandemic, focusing on the tension between top-down and bottom-up approaches in policy implementation. The pandemic revealed the limitations of the centralized decision-making model adopted by the national government, which reduced local governments to mere implementers of central policies. This study aims to analyze how the centralization of Covid-19 policy affected the autonomy and discretion of local governments, particularly in DKI Jakarta. Using a qualitative method through a systematic literature review, data were collected from academic articles, policy reports, and previous research obtained from Scopus and Google Scholar. The findings show that weak coordination and communication between the central and local governments created inconsistencies in policy implementation, especially regarding social restriction policies. The study concludes that the lack of collaborative governance undermined the effectiveness of pandemic management and highlights the need for a more balanced model that integrates both top-down authority and bottom-up discretion.

PENDAHULUAN

Pendekatan *top-down* menimbulkan kesan bahwa perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sepenuhnya ditentukan oleh pejabat pemerintah tingkat atas, bahkan untuk wilayah akar rumput, yang seringkali berujung pada kegagalan signifikan karena pelaksana kebijakan tidak mampu sepenuhnya memahami realitas local (Okudolo, 2021). Dalam implementasi kebijakan, pendekatan *top-down* menekankan bahwa keberhasilan pelaksanaan ditentukan oleh kemampuan aktor pusat dalam merumuskan tujuan yang jelas dan mengendalikan proses implementasi (Tachjan, 2006; Parsons, 1995). Model ini memandang kebijakan sebagai *input* dan implementasi sebagai *output* dengan struktur birokratis yang hierarkis. Penelitian klasik yang mewakili tradisi ini antara lain dilakukan oleh Pressman & Wildavsky (1973), Van Meter & Van Horn (1975), Bardach (1977), serta Sabatier & Mazmanian (1979, 1980, 1983).

Pressman dan Wildavsky (1973) melihat implementasi sebagai interaksi antara tujuan kebijakan dan tindakan pelaksana, yang menuntut prosedur birokrasi jelas, sumber daya memadai, dan pengawasan ketat. Van Meter dan Van Horn (1975) menambahkan bahwa keberhasilan implementasi juga dipengaruhi oleh kapasitas organisasi serta tingkat kesepakatan aktor terhadap tujuan kebijakan. Bardach (1977) memandang implementasi sebagai *game* politik yang dapat dikelola melalui perencanaan skenario, sementara Sabatier dan Mazmanian (1979, 1980, 1983) menekankan pentingnya desain program yang kuat, teori kausal yang jelas, tujuan konsisten, dukungan aktor politik, serta kondisi sosial-ekonomi yang mendukung.

Sebaliknya, pendekatan *bottom-up* muncul sebagai kritik pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Pendekatan ini menekankan pentingnya melihat apa yang benar-benar terjadi di lapangan, dengan memberi ruang bagi diskresi birokrat lokal yang dinilai lebih memahami persoalan nyata dibanding pembuat kebijakan pusat. Tokoh-tokoh penting dalam pendekatan ini antara lain Lipsky (1971, 1980), Elmore (1980), dan Hjern (1982). Lipsky (1980) memperkenalkan konsep *street-level bureaucrats* seperti guru, polisi, atau pekerja sosial, yang interaksinya langsung dengan warga sangat menentukan keberhasilan kebijakan. Elmore (1980) menawarkan metode *backward mapping*, yaitu analisis implementasi yang dimulai dari masalah konkret di lapangan lalu ditelusuri ke kebijakan. Hjern (1982) menekankan pentingnya jejaring aktor lintas organisasi dalam pelaksanaan kebijakan.

Perdebatan *top-down* dan *bottom-up* tidak hanya soal faktor-faktor yang mendorong implementasi, tetapi juga tentang cara memahami hubungan antara pembuat kebijakan pusat dan pelaksana di lapangan (O'Toole, 2000; Parsons, 1995). Sabatier (1986) menilai bahwa pendekatan *top-down* cenderung melebih-lebihkan kemampuan kontrol pemerintah pusat, sementara *bottom-up* terlalu menekankan otonomi birokrat lokal (Hill & Hupe, 2002). Dengan demikian, keduanya memberikan kontribusi penting, meskipun sering kali menyederhanakan kompleksitas implementasi kebijakan.

Selama era Covid-19, Indonesia mengalami hubungan yang dinamis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Detiknews.com menerbitkan artikel berita berjudul "Hubungan Pusat-Daerah di Masa Pandemi" pada Senin, 12 April 2021. Artikel tersebut menyebutkan bahwa terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan selama pandemi Covid-19 (detiknews.com). Penyebab perbedaan persepsi tersebut disebabkan oleh Covid-19 yang telah dinyatakan sebagai bencana nasional melalui Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana dalam Penyebaran Penyakit Corona Virus 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional, hal ini memiliki implikasi bagi Pemerintah Pusat yang memiliki peran dominan dalam periode darurat Covid-19 (Jacko, 2021).

Pemerintah pusat menggunakan model *top-down* dalam menerapkan kebijakan pengelolaan Covid-19, sehingga hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terbentuk dalam bentuk model agen. Model agen berarti bahwa wewenang pemerintah daerah terbatas hanya pada agen atau perwakilan pemerintah pusat atas semua kebijakan yang telah diformulasikan oleh pemerintah pusat. Pengawasan terhadap implementasi kebijakan-kebijakan ini sangat ketat, dan pemerintah daerah selalu berada dalam posisi

sebagai “hanya” pembuat kebijakan di lapangan. Pemerintah daerah tidak memiliki kesempatan untuk berkreasi dalam pengelolaan pemerintahan (Hariyanto, 2020).

Ketidakselarasan antara strategi pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga terjadi dalam keputusan untuk memberlakukan lockdown. Berbicara tentang lockdown, hal ini telah banyak dibahas sejak awal oleh Ikatan Dokter Indonesia (IDI), Pemerintah Daerah (Pemda), influencer, politisi, dan bahkan LSM. Kebijakan pemerintah seperti jaga jarak sosial dan pembubaran kerumunan masih terbukti kurang efektif dan optimal. Faktanya, Khofifah Indar Parawansa sebagai Gubernur Jawa Timur dalam portal berita Times Indonesia menyayangkan masyarakat yang belum menganggap serius pentingnya menjaga jarak sosial. Lockdown pada dasarnya merupakan kewenangan pusat, namun hingga saat ini pemerintah belum memutuskan untuk menerapkan lockdown karena pertimbangan ekonomi dan untuk menghindari kepanikan massal. Pemerintah pusat saat ini mendorong program penyelamatan ekonomi nasional sambil mempertimbangkan kelangsungan usaha kecil dan menengah serta pekerja sektor informal yang hanya dapat menghasilkan pendapatan saat beroperasi secara normal (Kriswibowo & Utomo, 2020).

Pengambilan keputusan yang bersifat proaktif selama pandemi Covid-19 juga dijelaskan dalam artikel berita tersebut, bahwa pada saat wabah COVID-19, beberapa kepala daerah sebenarnya telah menerapkan inisiatif lokal tanpa menunggu instruksi terlebih dahulu dari pemerintah pusat. Tindakan tersebut dilakukan karena pemerintah daerah ingin penanganan yang tepat dan cepat. Perbedaan awal mulai tumpang tindih dengan penanganan Covid-19 di Indonesia. Praktik top-down pemerintah pusat selama pandemi Covid-19 tidak dapat sepenuhnya dibenarkan karena tidak sejalan dengan semangat desentralisasi. Tumpang tindih penanganan Covid-19 terjadi di Provinsi DKI Jakarta, artikel berita detiknews.com menggambarkan Jakarta sebagai ibu kota negara dengan mobilitas penduduk yang tinggi sehingga kasus COVID-19 meningkat tajam. Dalam upaya menangani COVID-19, Tim Penanganan COVID-19 DKI Jakarta dinilai lebih responsif daripada pemerintah pusat. Hal itu terbukti dalam berbagai kebijakan yang pertama kali dilakukan oleh Tim Penanganan COVID-19 DKI Jakarta. Misalnya, dengan upaya pemantauan yang telah dilakukan.

Pada tahun 2020, pembentukan Tim Tanggap COVID-19 di Provinsi DKI Jakarta, penetapan status tanggap darurat bencana, hingga gagasan karantina (lockdown). Inovasi-inovasi ini kemudian memicu reaksi dari pemerintah pusat. Pemerintah pusat menolak usulan lockdown yang diajukan oleh Gubernur DKI Jakarta dan mendorong kebijakan PSBB, begitu pula kritik menteri terhadap kebijakan gubernur dalam menerapkan PSBB Total setelah implementasi PSBB Transisi. Hal tersebut berbanding terbalik dengan penelitian Collins et al. (2020) yang menjelaskan bahwa Desentralisasi membuat kebijakan publik lebih sesuai dengan kebutuhan lokal, karena pemerintah daerah dekat dengan masyarakat dan berperan penting dalam menghadapi krisis melalui pendekatan *bottom-up* yang melengkapi peran pemerintah pusat. Oleh karena itu, penulis ingin menganalisis lebih lanjut tentang model pendekatan top-down versus bottom-up dalam pembentukan kebijakan selama pandemi COVID-19 menggunakan metode tinjauan literatur.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kepustakaan (literature review). Studi kepustakaan dipahami sebagai proses sistematis, eksplisit, dan dapat direplikasi untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, serta mensintesis hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik kajian (Kesim & Yildirim, 2017 sebagaimana dikutip oleh Sagala dkk., 2020). Jenis penelitian ini bersifat teoretis-komparatif, yaitu dengan membandingkan konsep dan hasil penelitian yang terdapat dalam berbagai literatur ilmiah di bidang manajemen sumber daya manusia. Artikel yang dijadikan bahan kajian diperoleh melalui basis data Scopus dan Google Scholar, dengan kriteria inklusi: (1) diterbitkan dalam rentang waktu 2015–2024, (2) berbahasa Indonesia atau Inggris, (3) membahas isu relevan dengan manajemen sumber daya manusia, dan (4) berbentuk artikel jurnal ilmiah yang telah melalui proses *peer review*.

Proses analisis dilakukan melalui analisis isi (content analysis) dan sintesis tematik (thematic synthesis) untuk menemukan pola, kesamaan, dan perbedaan teori atau temuan antar penelitian. Keabsahan hasil kajian dijaga melalui triangulasi sumber dan pembacaan berulang terhadap literatur yang relevan (Sutrisno et al., 2022). Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman konseptual yang komprehensif mengenai dinamika teori dan praktik manajemen sumber daya manusia berdasarkan hasil-hasil penelitian terkini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Hasil

Pemerintah pusat dan Provinsi DKI Jakarta tidak berkoordinasi dalam inisiatif kebijakan mereka. Pemerintah pusat menyarankan pelonggaran kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB), sementara pemerintah provinsi justru berupaya menerapkannya. Keduanya berada pada kutub yang berlawanan dalam pembagian kebijakan. Pemerintah provinsi memutuskan untuk menerapkan kebijakan pembatasan sosial dengan tujuan utama menyelamatkan nyawa. Namun, permintaan pemerintah pusat untuk melonggarkan kebijakan tersebut didasarkan pada kebutuhan pemulihan ekonomi guna membatasi potensi dampak negatif pandemi yang lebih jauh terhadap perekonomian (Rahmawati, 2020).

Kebijakan penanganan Covid-19 berpotensi tidak berhasil apabila aktor pemerintah pusat dan daerah tidak bekerja sama dengan baik serta berkomunikasi secara buruk (Tummers, 2014; Hounbo dkk., 2017 dalam Huang, 2020). Jaringan dan pola komunikasi yang efektif, disertai fleksibilitas di semua tingkat pemerintahan, sangat penting dalam mengelola pandemi yang selalu berubah. Ketidakmampuan untuk beradaptasi dan komunikasi yang lemah dapat menyebabkan kegagalan dalam mengurangi dampak pandemi. Oleh karena itu, kerja sama antar pemerintah yang kuat sangat dibutuhkan untuk menghadapi pandemi Covid-19 secara efektif (Lutfi & Hariyati, 2020).

Teori *bottom-up* berasumsi bahwa segala sesuatu yang bernilai dalam pembangunan hanya dapat terwujud apabila dimulai dari akar rumput, kemudian berkembang dan bergerak naik ke tingkat yang lebih tinggi (Keuffer & Horber-Papazian, 2020). Pendekatan top-down Indonesia terhadap COVID-19 lebih menekankan pada struktur birokrasi. Menurut Doern

(1993), kebijakan yang transparan, berakar pada paradigma kebijakan, serta mengatur konsep atau prinsip, struktur organisasi, dan otoritas birokrasi, serta kebijakan masyarakat dapat mendukung pertumbuhan. Premis ketiga adalah bahwa tingkat penerimaan masyarakat setidaknya akan bertahan jika kebijakan dikembangkan melalui pendekatan bottom-up. Hal ini menunjukkan adanya potensi untuk meningkatkan keterlibatan dan kepatuhan masyarakat. Masalah lain adalah kedisiplinan publik. Jika masyarakat mengabaikan kebijakan yang ditetapkan pemerintah, sebagian kebijakan tersebut akan menjadi tidak berarti. Hal ini mengindikasikan bahwa keterlibatan masyarakat dalam suatu kebijakan sangatlah penting.

Ungkapan sarkastik "*indonesiaterserah*" muncul dalam konteks penanganan COVID-19 di Indonesia, yang menunjukkan bahwa masyarakat kurang memiliki pemahaman tentang protokol kesehatan dan cenderung bersikap acuh terhadap pandemi. Namun, di sisi lain terdapat inisiatif persuasif yang mampu meyakinkan masyarakat. Masyarakat menilai bahwa disiplin adalah faktor yang paling penting. Vaksinasi terbaik, hingga muncul istilah tersebut, adalah disiplin: disiplin dalam menerapkan pembatasan sosial, disiplin dalam melaksanakan protokol kesehatan, dan disiplin dalam menjalankan kebijakan (Roziqin dkk., 2021).

Seringkali kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat harus dipatuhi oleh seluruh daerah, meskipun kebutuhan tiap daerah jelas berbeda. Dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar), Pemerintah Daerah harus mendapatkan persetujuan dari Menteri, dalam hal ini Menteri Kesehatan. Hal ini menimbulkan kontroversi karena bertentangan dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal kewenangan pemerintah daerah. Secara administratif, dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, urusan kesehatan digolongkan sebagai urusan pemerintahan konkuren, yang berarti Pemerintah Daerah juga memiliki kewenangan untuk menangani urusan tersebut. Namun, perlu dicatat bahwa bencana Covid-19 telah dinyatakan sebagai bencana nasional melalui Keppres No. 12 Tahun 2020. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat memiliki peran dominan pada masa krisis nasional. Situasi ini menjadi diskursus publik karena pandemi merupakan tantangan sekaligus ujian bagi Indonesia dalam mengimplementasikan sistem desentralisasi (Sipahutar dkk., 2023).

2. Pembahasan

Otonomi pemerintah daerah sering dipromosikan sebagai area penting dalam tindakan, karena fleksibilitas dan kemampuannya untuk beradaptasi dengan situasi sulit dan tantangan kompleks (*wicked challenges*), seperti yang ditimbulkan oleh pandemi COVID-19 (Moon, 2020, hlm. 653 dalam Asmorowati dkk., 2022). Beberapa bentuk miskordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penanganan COVID-19 juga dijelaskan dalam artikel *viva.co.id* berjudul "*Hubungan Pusat dan Daerah dalam Upaya Penanganan COVID-19 di Indonesia*" pada Kamis, 21 Mei 2020. Artikel tersebut menyebutkan bahwa pelaksanaan kebijakan COVID-19 oleh pemerintah pusat dan daerah tidak berjalan efektif, terdapat banyak miskordinasi antara pusat dan daerah.

Contoh miskordinasi pusat dan daerah terkait dengan penghentian sementara operasional KRL (Kereta Rel Listrik) yang diminta oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Jawa Barat sebagai upaya mengurangi kerumunan dan mobilitas waktu. Namun, Pemerintah Pusat menolak penghentian operasional KRL dengan alasan mobilitas masih sangat diperlukan. Jika otoritas tidak memberikan solusi terkait penghentian operasional KRL, maka akan muncul masalah baru (Rynoza, 2020).

Pengalaman Indonesia pada awal pandemi COVID-19 menunjukkan bahwa salah satu beban terberat adalah politisasi pandemi di antara aktor-aktor kunci pemerintahan. Situasi serupa juga terjadi di Amerika Serikat, di mana Presiden dan Gubernur Negara Bagian berselisih dalam sejumlah isu dan kebijakan terkait COVID-19. Selain urusan tata kelola internal, sinergi juga mencakup keterlibatan aktor non-negara dan masyarakat. Kurangnya sinergi dan koordinasi pada akhirnya akan menghasilkan penanganan yang terfragmentasi, yang justru memperburuk situasi. Padahal, wabah tidak peduli pada kerumitan institusi dan lapisan sistem koordinasi yang ada. Manfaat dari sinergi dan koordinasi antar elemen dalam merespons ancaman pandemi akan sangat besar, sebab tanpa itu krisis kemanusiaan yang mendalam tidak dapat dihindari (McConnel, 2011 dalam Mas'udi & Winanti, 2020).

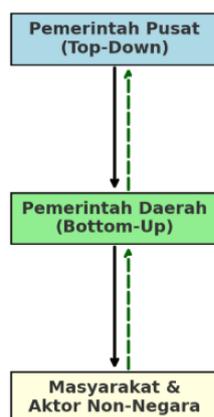
Adanya ketidaksamaan kebijakan antar Lembaga pemerintah juga terlihat saat kebijakan diterapkan. Pada Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No.9 tahun 2020 tentang Pedoman PSBB dalam rangka Penanganan Covid-19 yang melarang ojek mengangkut penumpang. Namun pada Peraturan Menteri Perhubungan No.18 tahun 2020 justru memperbolehkannya. Ketidaksamaan atau tumpang tindih lain juga terlihat pada Edaran Menteri Perindustrian No. 7 tahun 2020 tentang Izin Kegiatan Usaha selama PSBB yang bertentangan dengan Pergub DKI No. 33 tahun 2020 tentang Pelaksanaan PSBB untuk Pencegahan Penularan Covid-19 di Jakarta. Pergub tersebut menjelaskan hanya memperbolehkan 11 (sebelas) sektor usaha yang boleh beroperasi selama PSBB. Sementara, SEMenperin justru memperbolehkan seluruh jenis usaha. Situasi tersebut menyebabkan penanganan Covid-19 di DKI Jakarta tidak optimal, mengingat wilayah ini memiliki struktur pemerintahan tersendiri serta berfungsi sebagai Ibu Kota negara sekaligus lokasi Pemerintah Pusat. Selain itu, Jakarta juga berperan sebagai pusat politik dan perekonomian nasional.

Dalam konteks penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia, dinamika antara pendekatan top-down dan bottom-up memperlihatkan sejumlah tantangan serius. Pada satu sisi, pemerintah pusat sebagai pengambil kebijakan utama menggunakan pendekatan top-down melalui regulasi nasional, misalnya Permenkes No. 9/2020 dan SE Menteri Perindustrian No. 7/2020. Namun, ketidaksinkronan antar kementerian menunjukkan lemahnya koordinasi vertikal, yang justru menimbulkan tumpang tindih kebijakan. Situasi ini membuat arahan dari pusat sulit diterapkan secara konsisten di lapangan. Hal ini sejalan dengan pandangan Sabatier & Mazmanian (1980) yang menekankan bahwa keberhasilan pendekatan top-down sangat bergantung pada kejelasan tujuan, konsistensi instruksi, serta koordinasi antar aktor yang terlibat.

Di sisi lain, pemerintah daerah, khususnya DKI Jakarta, berusaha menerapkan pendekatan bottom-up dengan menyesuaikan kebijakan sesuai kondisi lokal, seperti terlihat pada Pergub No. 33/2020 tentang PSBB. Jakarta sebagai ibu kota negara sekaligus pusat politik dan

ekonomi nasional memiliki tantangan yang berbeda dari daerah lain, sehingga membutuhkan aturan yang lebih kontekstual. Namun, inisiatif bottom-up ini sering berbenturan dengan kebijakan pusat, sehingga menimbulkan konflik kewenangan dan kebingungan dalam implementasi. Perspektif bottom-up sebagaimana dijelaskan oleh Elmore (1980) menekankan bahwa kebijakan publik harus dipandang sebagai hasil interaksi berbagai aktor di tingkat lokal, di mana pelaksana lapangan memiliki pengetahuan kontekstual yang penting bagi efektivitas kebijakan.

Oleh karena itu, diperlukan suatu pendekatan hibrida (hybrid approach) yang menggabungkan keunggulan model top-down dan bottom-up. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah pusat tetap memberikan arahan umum dan kerangka regulasi yang jelas, namun dengan ruang fleksibilitas bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan kebijakan sesuai kondisi lokal. Dalam praktiknya, hybrid approach mendorong koordinasi dua arah: pemerintah pusat sebagai pemberi arah strategis, dan pemerintah daerah sebagai pelaksana kebijakan yang dapat memberikan umpan balik langsung berdasarkan dinamika lapangan. Pandangan ini sejalan dengan Hill & Hupe (2009) yang menekankan perlunya kombinasi koordinasi vertikal dan horizontal agar kebijakan dapat berjalan lebih adaptif dan responsif.



Gambar 1. Hybrid Approach dalam Penanganan Pandemi (Sinergi Top-Down dan Bottom-Up)

Sumber: Diadaptasi dari Sabatier & Mazmanian (1980), Elmore (1980), dan Hill & Hupe (2009).

Hybrid approach menggambarkan integrasi koordinasi vertikal (top-down) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, sekaligus koordinasi horizontal dan umpan balik (bottom-up) dari pemerintah daerah dan masyarakat ke pusat. Dalam model ini, pemerintah pusat tetap menjadi pengarah strategis dengan menetapkan kerangka kebijakan nasional, sementara pemerintah daerah memiliki fleksibilitas menyesuaikan kebijakan sesuai kebutuhan lokal. Masyarakat serta aktor non-negara berperan sebagai penerima kebijakan sekaligus sumber umpan balik yang memperkaya proses implementasi. Dengan demikian, hybrid approach memungkinkan kebijakan berjalan konsisten secara nasional, tetapi tetap adaptif terhadap dinamika lokal. Tanpa kombinasi semacam ini, kebijakan hanya akan menghasilkan fragmentasi seperti yang terjadi pada awal pandemi, di mana tumpang tindih aturan dan konflik kewenangan melemahkan efektivitas penanganan COVID-19. Sebaliknya, jika sinergi top-down dan bottom-up terbangun melalui pendekatan hibrida, maka koordinasi

antar aktor akan lebih solid dan respons kebijakan dapat berjalan lebih efektif dalam menghadapi krisis multidimensi seperti pandemi.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, model *bottom-up* tidak sesuai untuk dijadikan dasar dalam penerapan kebijakan selama pandemi Covid-19. Hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menimbulkan kebingungan di masyarakat. Pertama, masyarakat khawatir dengan adanya dua kebijakan atau langkah pemerintah yang tidak sinkron. Kedua, model *bottom-up* cenderung memiliki motif politik yang tidak tepat ketika pandemi sedang meningkat. Terakhir, pemerintah dapat meninjau kembali dua kontribusi penting yang diperkenalkan dalam teori implementasi, yaitu "*hybrid theories*." Teori hibrida berupaya menyelesaikan persoalan konseptual yang muncul dari perdebatan antara model *top-down* dan *bottom-up*. Teori ini mengabaikan aspek normatif dalam perdebatan dan lebih menekankan pada argumen empiris mengenai konseptualisasi yang tepat dari proses implementasi, dengan cara menggabungkan posisi ekstrem dari kedua model menjadi suatu pendekatan yang mengakomodasi otonomi lokal sekaligus arahan dari pusat.

REFERENSI

- Asmorowati, S., Schubert, V., & Ningrum, A. P. (2022). Policy capacity, local autonomy, and human agency: tensions in the intergovernmental coordination in Indonesia's social welfare response amid the COVID-19 pandemic. *Journal of Asian Public Policy*, 15(2), 213–227. <https://doi.org/10.1080/17516234.2020.1869142>
- Collins, S. P., Storrow, A., Liu, D., Jenkins, C. A., Miller, K. F., Kampe, C., Butler, J., Ručinská, S., Fečko, M., Mital, O., Jesenko, M., Keuffer, N., & Horber-Papazian, K. (2020). Bottom-Up Response: the Role of Municipalities and Cities in Compensating and Supporting Central Government's Role. *Journal of Comparative Politics*, 16(1), 25–42. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5807988>
- Elmore, R. F. (1980). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601–616.
- Hariyanto. (2020). Hubungan Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Berdasarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 3(2), 99–115. <https://doi.org/10.24090/volkgeist.v3i2.4184>
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy* (I. Holliday, Ed.). SAGE Publications.
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4), 405–430. <https://doi.org/10.1177/0952076718775791>
- Huang, I. Y. F. (2020). Fighting COVID-19 through Government Initiatives and Collaborative Governance: The Taiwan Experience. *Public Administration Review*, 80(4), 665–670. <https://doi.org/10.1111/puar.13239>
- Jacko, R. (2021, April 12). *Hubungan Pusat-Daerah Masa Pandemi*. DetikNews.

- Keuffer, N., & Horber-Papazian, K. (2020). The Bottom-Up Approach: Essential to an Apprehension of Local Autonomy and Local Governance in the Case of Switzerland. *Local Government Studies*, 46(2), 306–325. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1635019>
- Kriswibowo, A., & Utomo, P. A. S. (2020). *Ekonomi Politik Indonesia di Tengah Pandemi Covid-19*. Cakradewa Ilmu.
- Lutfi, A., & Hariyati, D. (2020). Relations between Levels of Government in Handling the Covid-19 pandemic in Indonesia: A Study on Relations between the Central Government and the Provincial Government of DKI Jakarta. *IAPA Proceedings Conference*, 236–253.
- Mas'udi, W., & Winanti, P. S. (2020). *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia: Kajian Awal*. Gadjah Mada University Press.
- Nugroho, Riant. (2020). *Public Policy* (Edisi 6). Elex Media Komputindo.
- Okudolo, P. T. I. (2021). Political Economy Essentialness of Local Autonomy for Nigeria's Optimal Development Beyond COVID-19: Sacrosanctity of the Bottom-up Approach. *University of Nigeria Journal of Political Economy*, 11(3), 600–613. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5807988>
- Rahmawati, F. (2020, May 3). *Beda Pendapat Mahfud MD dan Anies Soal PSBB*. Ayojakarta.Com.
- Roziqin, A., Mas'udi, S. Y. F., & Sihidi, I. T. (2021). An analysis of Indonesian government policies against COVID-19. *Public Administration and Policy*, 24(1), 92–107. <https://doi.org/10.1108/PAP-08-2020-0039>
- Rynoza, D. (2020, May 21). *Hubungan Pusat dan Daerah Sebagai Upaya Penanganan COVID-19 di Indonesia*. Viva.Co.Id.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560.
- Sagala, S. H., Maifita, Y., & Armaita. (2020). Hubungan Pengetahuan dan Sikap Masyarakat terhadap COVID-19: A Literature Review. *Jurnal Menara Medika*, 3(1), 46–53. <https://jurnal.umsb.ac.id/index.php/menaramedika/index>
- Sipahutar, M. Z., Kusmanto, H., & Kesuma Nasution, I. (2023). Konflik Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah DKI Jakarta dalam Penanganan Covid 19 di Indonesia Conflict of Central Government Authority and DKI Jakarta Government in Handling Covid 19 in Indonesia. *Perspektif*, 12(2), 560–574. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v12i2.8854>
- Sutrisno, Herdiyanti, Asir, M., Yusuf, M., & Ardianto, R. (2022). The Impact Of Compensation, Motivation And Job Satisfaction On Employee Performance In The Company: A Review Literature. *Management Studies and Entrepreneurship Journal*, 3(6), 3476 – 3482. <http://journal.yrpiiku.com/index.php/msej>