

***Target Compliance* dalam Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di  
Pasar Karangayu Kota Semarang sebagai Upaya Penanganan COVID-19**

Tuhfah Almasati, Retno Sunu Astuti, Yuliana Kristanto  
**Departemen Administrasi Publik**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro**  
Jl. Prof. H. Soedarto, SH Tembalang Semarang Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

**ABSTRAK**

Pandemi COVID-19 perlu diatasi dengan ketegasan pemerintah dalam menekan angka kasus dan mengurangi perluasan dampak. Kota Semarang melalui Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 memberlakukan pembatasan kegiatan masyarakat di luar rumah termasuk pasar tradisional. Pasar tradisional merupakan tempat yang menyediakan berbagai kebutuhan hidup sehari-hari, sehingga dengan kondisi dan aktivitas pasar tradisional membuat penularan COVID-19 sulit dihindari. Oleh karena itu pasar tradisional perlu mendapat perhatian khusus dalam implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat *target compliance* serta faktor penghambat *target compliance* kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sebagai upaya penanganan COVID-19 di Pasar Karangayu Kota Semarang. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan tingkat kepatuhan pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu Kota Semarang terhadap kebijakan PKM berada dalam kategori cukup patuh. Sedangkan hasil analisis faktor-faktor *target compliance* menunjukkan kepatuhan yang belum optimal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor yaitu adanya keterbatasan informasi, tidak adanya insentif dan sanksi yang tidak cukup, kurangnya pengawasan, kemampuan pemenuhan sumber daya, kurangnya otonomi, dan kurangnya keyakinan yang menentukan sikap *target group* untuk mematuhi kebijakan.

**Kata Kunci:** *Target Compliance*, Pembatasan Kegiatan Masyarakat, COVID-19

**ABSTRACT**

The COVID-19 pandemic needs to be overcome with the government's firmness in reducing the number of cases and reducing the expansion of the impact. Semarang in handling this outbreak implement the Restrictions on Community Activities through Semarang Mayor Regulation Number 28 of 2020. This policy limits people's activities outside the home, including in traditional markets. Close interactions between traders and buyers in traditional markets makes the transmission of COVID-19 cannot be avoided. A poor compliance with health protocol makes traditional markets need special attention in this policy implementation. This research aims to determine the level of target compliance and to figure factors that affect the target compliance with Semarang Mayor Regulation Number 28 of 2020 in Karangayu market. This study used a descriptive research method with a qualitative approach. The result showed that both Karangayu market's traders and buyers are quiet comply with the policy. Furthermore, through the analysis of target compliance factors suggested by Weaver, this study indicates six factors of target compliance such as (1) lack of information, (2) the absence of incentives and insufficient sanction, (3) problem of monitoring, (4) the ability to fulfill resources, (5) the lack of autonomy, and (6) attitude and beliefs.

**Keywords :** Target Compliance, Restrictions on Community Activities, COVID-19

## PENDAHULUAN

Pandemi COVID-19 saat ini menjadi ancaman global terbesar yang masif menghantam berbagai sektor. Sejak awal kemunculannya pada akhir 2019 lalu, virus yang menyerang sistem pernapasan manusia ini telah menyebar luas hampir ke seluruh negara di dunia dengan lebih dari 127 juta kasus di seluruh dunia dan lebih dari 2,7 juta kematian per 31 Maret 2021 (Kementerian Kesehatan RI, 2021).

Penularan COVID-19 antar manusia yang terjadi sangat cepat telah menimbulkan dampak luar biasa bagi peradaban manusia. Tidak hanya masalah kesehatan, pandemi COVID-19 juga berdampak signifikan terhadap aktivitas perekonomian, pendidikan, perdagangan, sosial masyarakat, dan sektor lainnya. Pemerintah Republik Indonesia dalam merespon fenomena pandemi COVID-19 ini menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai opsi kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020.

Berbeda dengan kota besar lainnya yang mengambil opsi kebijakan PSBB, Kota Semarang menginisiasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) pertama kali di Indonesia yang tertuang dalam Peraturan Walikota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pedoman

Pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) dalam rangka percepatan penanganan COVID-19 di Kota Semarang. Opsi kebijakan ini diharapkan dapat mengatasi dampak pandemi pada sektor ekonomi beriringan dengan pemulihan di sektor kesehatan masyarakat. Melalui PKM, kegiatan masyarakat di luar rumah dibatasi namun dengan memberikan kelonggaran pada aktivitas perekonomian namun tetap dengan pembatasan jam operasional. Adapun kegiatan masyarakat di luar rumah yang diatur dalam kebijakan PKM meliputi kegiatan belajar mengajar, aktivitas ekonomi, bekerja, kegiatan ibadah, serta aktivitas mobilisasi dengan menggunakan moda transportasi publik. Selain itu, setiap orang yang berkegiatan di luar rumah wajib menerapkan protokol kesehatan meliputi mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir atau *hand sanitizer*, menggunakan masker dengan benar, serta menjaga jarak fisik minimal satu meter.

Keberhasilan implementasi kebijakan penanganan COVID-19 sangat membutuhkan respon yang baik dari masyarakat selaku kelompok sasaran kebijakan (*target group*). Namun, faktanya masih banyak masyarakat yang tidak mengindahkan kebijakan-kebijakan pemerintah untuk memutus rantai penularan COVID-19. Masih terdapat

masyarakat yang mengabaikan protokol kesehatan saat beraktivitas di luar rumah, dan bahkan nekat pergi ke luar daerah untuk mudik dan liburan ke tempat keramaian (Saifulloh dalam Yanti dkk., 2020). Pada akhirnya, upaya apa pun yang dilakukan pemerintah untuk menangani masalah COVID-19 tidak akan mencapai hasil yang diharapkan jika tanpa kesadaran dan ketaatan dari masyarakatnya, seperti menurut Pujaningsih & P (2020) yang mengatakan bahwa pelaksanaan PSBB hanya akan sukses apabila diiringi dengan kemauan masyarakat untuk melakukan aturan-aturan pembatasan dari pemerintah.

Pemerintah Kota Semarang dalam menjaga kepatuhan masyarakat dalam protokol kesehatan yang tertuang dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) melakukan patroli yang dilaksanakan oleh petugas gabungan Satpol PP dan TNI/Polri. Bagi masyarakat yang kepadatan melanggar protokol kesehatan akan diberikan sanksi sita KTP atau tindak kerja sosial seperti diminta untuk menyapu jalan selama 15 menit. Menurut Hendrar Prihadi pada Webinar Penanganan COVID-19, Percepatan Pemulihan Ekonomi, dan Penanganan Pendidikan Selama Pandemi Kota Semarang (2020), terdapat keterbatasan pada pelaksanaan patroli protokol kesehatan yaitu jumlah petugas patroli yang tidak sebanding dengan jumlah masyarakat

Kota Semarang. Sehingga, perlu keterlibatan dan kesadaran masyarakat untuk mematuhi kebijakan yang ada agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

Hasil survei BPS (2020) tentang perilaku masyarakat di masa pandemi COVID-19 yang melibatkan 90.967 responden menunjukkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap protokol kesehatan juga bergantung pada lokasi dimana pasar tradisional/pedagang kaki lima merupakan tempat umum dengan penerapan protokol kesehatan paling rendah. Tempat bertemunya orang dengan kepadatan aktivitas di pasar tradisional membuat pasar tradisional menjadi tempat yang sangat berpotensi sebagai tempat penularan virus. Berdasarkan data Ikatan Pedagang Pasar Indonesia (IKPPI) dari 93 pasar tradisional yang tersebar di seluruh Indonesia terdapat 400 pedagang yang positif terinfeksi COVID-19. Klaster pasar tradisional ditetapkan sebagai klaster baru dengan Provinsi Jawa Tengah menempati urutan ke empat dengan klaster pasar tradisional tertinggi di Indonesia (Kuntardjo & Sebong, 2020).

Klaster pasar tradisional juga terjadi di Kota Semarang. Sampai saat ini setidaknya terdapat sepuluh dari 54 pasar tradisional di Kota Semarang pernah menjadi klaster penularan COVID-19. Pasar tradisional tersebut diantaranya yaitu Pasar Rejomulyo (Pasar Kobong), Pasar

Prembaen, Pasar Rasamala (Pasar Jati Banyumanik), Pasar Burung Karimata, Pasar Meteseh Tembalang, Pasar Wonodri, Pasar Karangayu, Pasar Mangkang, Pasar Gayamsari, dan Pasar Jatingaleh. Pasar-pasar tersebut setelah teridentifikasi menjadi kluster penularan COVID-19 telah ditutup selama 3 (tiga) hari untuk dilakukan penyemprotan disinfektan dan penataan kembali. Dari sepuluh pasar tradisional di Kota Semarang yang pernah menjadi kluster penularan COVID-19, pada penelitian ini mengambil lokasi penelitian pada Pasar Karangayu dimana Pasar Karangayu merupakan pasar kota yang lingkup pelayanannya meliputi Kota Semarang secara umum dan Kecamatan Semarang Barat. Kecamatan Semarang Barat sendiri merupakan zona merah COVID-19 di Kota Semarang.

Pasar Karangayu setiap harinya ramai didatangi pengunjung sejak pagi hingga sore. Pedagang pasar terlihat memenuhi setiap koridor pasar yang menjual berbagai kebutuhan masyarakat sehari-hari seperti sayur, daging, pakaian, alat rumah tangga, dan lainnya. Meskipun setelah penataan telah diberi jarak antar pedagang, penerapan jaga jarak tidak benar-benar bisa dilakukan karena padatnya pengunjung dan pedagang pasar serta kondisi luas setiap koridor pasar yang tidak terlalu besar. Fasilitas wastafel terlihat di depan pasar namun tidak terlihat ada pengunjung pasar

yang baru datang menggunakannya. Pengunjung maupun pedagang pasar rata-rata sudah menggunakan masker wajah, namun masih banyak ditemukan yang tidak menggunakan masker dengan benar seperti hidung tidak tertutup dan masker diturunkan ke dagu. Jika dilihat dari pengamatan awal ini, Pasar Karangayu rawan menjadi tempat terjadinya penularan COVID-19. Oleh karena itu, ketegasan implementor dalam menegakkan protokol kesehatan di pasar tradisional sangat penting.

Peran pemerintah sebagai pembuat keputusan adalah untuk mengatasi masalah publik. Pemerintah merancang dan mengimplementasi suatu program kebijakan dengan tujuan untuk kebaikan masyarakat. Namun, sangat sedikit kebijakan yang “*self-implementing*” – yaitu kebijakan yang tidak membutuhkan tindakan lebih lanjut untuk menghasilkan hasil kebijakan yang diinginkan. Sebagian besar kebijakan tidak dapat *self-implementing* yang mana membutuhkan peran masyarakat, perusahaan, dan aktor kebijakan lainnya untuk mencapai tujuan kebijakan (Weaver, 2009). Oleh karena itu, implementasi kebijakan tidak semudah membalikkan telapak tangan. Kegagalan pemerintah dalam menerapkan sebuah kebijakan akan menjadi batu sandungan bagi kesuksesan pemerintah (Rachmawati, 2015). Kelompok sasaran kebijakan

seringkali tidak melakukan hal yang sesuai dengan program kebijakan, bahkan meskipun kebijakan tersebut adalah demi kebaikan mereka sendiri (Weaver, 2009).

Kesuksesan implementasi kebijakan dapat dinilai menggunakan pendekatan menurut Ripley dan Franklin (dalam Rachmawati, 2015). Pendekatan tersebut terbagi dua yaitu pendekatan pertama yang berfokus kepada kepatuhan kelompok sasaran kebijakan (*compliance approach*), dan yang kedua merupakan pendekatan dengan fokus pada ketercapaian tujuan kebijakan (*inductive approach* atau *empirical approach*). Berdasarkan kedua pendekatan tersebut, untuk melihat keberhasilan kebijakan PKM penelitian ini menggunakan pendekatan pertama yakni *compliance approach*. Cara untuk mengetahui penyebab rendahnya tingkat kepatuhan kelompok sasaran kebijakan maka diperlukan analisis mengenai tahap terakhir dalam proses implementasi kebijakan yaitu penjelasan mengapa kelompok sasaran kebijakan patuh atau tidak patuh terhadap suatu kebijakan menggunakan enam dimensi penentu kepatuhan kelompok sasaran kebijakan menurut Weaver (2009). Keenam dimensi tersebut yaitu (1) pemberlakuan insentif dan sanksi, (2) permasalahan pengawasan, (3) keterbatasan sumber daya, (4) kurangnya otonomi atau kemandirian individu atau kelompok sasaran dalam

pengambilan keputusan, (5) keterbatasan informasi dan (6) sikap dan keyakinan (Weaver, 2009).

Berdasarkan permasalahan di atas, maka penting untuk menganalisis kepatuhan *target group* agar kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Kota Semarang secara efektif berfungsi sebagaimana tujuannya yaitu dalam rangka memutus rantai penularan COVID-19 dengan tetap memperhatikan sektor ekonomi yang selama ini menjadi dilema pemerintah dalam mengambil kebijakan terkait penanganan COVID-19. Adapun kasus dalam penelitian ini adalah pada pelaksanaan kebijakan PKM di Pasar Karangayu Kota Semarang, sehingga terdapat batasan dalam penelitian ini yakni pada pelaksanaan pembatasan kegiatan di tempat umum khususnya adalah pasar tradisional. Oleh karena itu, pada penelitian ini penulis akan mengambil fokus pada pendekatan *target compliance* pada implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) sesuai dengan pendekatan Weaver (2009) untuk menjawab pertanyaan apa faktor yang menjadi penyebab patuh atau tidak patuhnya masyarakat sebagai *target group* dalam implementasi kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Kota Semarang?

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Lokasi penelitian ini adalah Pasar Karangayu Kota Semarang dengan fokus penelitian tingkat kepatuhan masyarakat dari implementasi kebijakan protokol kesehatan di Pasar Karangayu Kota Semarang. Data primer dikumpulkan dari hasil penyebaran kuesioner, wawancara, dan dokumentasi terhadap keseluruhan *target group* dalam penelitian ini yaitu pengunjung dan pedagang di Pasar Karangayu Kota Semarang dengan masing-masing jumlah sampel pengunjung 84 responden, dan pedagang 95 responden. Sedangkan untuk data sekunder didapatkan melalui kajian pustaka, dokumen dan penelitian terdahulu.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian meliputi hasil pengumpulan data kuesioner untuk mengetahui tingkat *target compliance* dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Pasar Karangayu Kota Semarang dan selanjutnya akan dianalisis faktor-faktor yang menjadi alasan patuh atau tidak patuhnya *target group* kebijakan terhadap pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat.

### a. Tingkat *Target Compliance* dalam Kebijakan Pembatasan Kegiatan

## Masyarakat (PKM) di Pasar Karangayu Kota Semarang

Hasil kuesioner mengenai tingkat *target compliance* kemudian dikategorikan tingkat kepatuhannya berdasarkan kategori kepatuhan menurut Depkes RI (dalam Utami, 2017) yaitu patuh jika skor lebih dari 75%, cukup patuh (jika skor diantara 50-75%), dan tidak patuh (jika skor kurang dari 50%).

Hasil identifikasi tingkat kepatuhan pengunjung dari pengumpulan data kuesioner kepada 84 responden pengunjung dapat dilihat pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Tingkat Kepatuhan Pengunjung Pasar Karangayu terhadap Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat

| No.          | Item Pertanyaan  | Persentase    | Kategori Tingkat Kepatuhan |
|--------------|--|---------------|----------------------------|
| 1.           | Mencuci tangan pakai sabun dan air mengalir atau menggunakan <i>hand sanitizer</i> | 67,26%        | Cukup patuh                |
| 2.           | Pakai masker dengan benar  | 85,71%        | Patuh                      |
| 3.           | Jaga jarak minimal satu meter  | 66,67%        | Cukup patuh                |
| <b>TOTAL</b> |  | <b>73,21%</b> | <b>Cukup patuh</b>         |

Sumber: Data Primer 2021, Diolah

Berdasarkan Tabel 1 tersebut maka dapat diketahui bahwa kepatuhan pengunjung terhadap kebijakan PKM di Pasar Karangayu Kota Semarang sudah **cukup patuh**. Pengunjung Pasar

Karangayu telah **patuh** terhadap pakai masker dengan benar, sedangkan untuk kepatuhan mencuci tangan dengan sabun dan air mengalir atau menggunakan *hand sanitizer* serta kepatuhan dalam menjaga jarak minimal satu meter, keduanya masih dalam kategori **cukup patuh**.

Selanjutnya untuk tingkat kepatuhan pedagang Pasar Karangayu yang dapat dilihat pada Tabel 2 berikut yang merupakan hasil analisis data kuesioner yang dikumpulkan dari 95 responden pedagang:

Tabel 2. Tingkat Kepatuhan Pedagang Pasar Karangayu terhadap Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat

| No.   | Item Pertanyaan  | Persentase | Kategori Tingkat Kepatuhan |
|-------|--|------------|----------------------------|
| 1.    | Mencuci tangan pakai sabun dan air mengalir atau menggunakan <i>hand sanitizer</i>           | 72,63%     | Cukup patuh                |
| 2.    | Pakai masker dengan benar  | 78,42%     | Patuh                      |
| 3.    | Jaga jarak minimal satu meter  | 80,53%     | Patuh                      |
| 4.    | Mengutamakan pesanan barang secara daring dan/atau jarak jauh dengan fasilitas layanan antar | 31,84%     | Tidak Patuh                |
| 5.    | Tidak menaikkan harga barang   | 92,11%     | Patuh                      |
| 6.    | Disinfeksi secara berkala di tempat usaha  | 46,32%     | Tidak Patuh                |
| TOTAL |  | 66,97%     | Cukup patuh                |

Sumber: Data Primer 2021, Diolah

Tingkat kepatuhan pedagang Pasar Karangayu setelah dianalisis dari hasil kuesioner yang diisi oleh 95 pedagang menunjukkan bahwa pedagang Pasar Karangayu sudah **cukup patuh** terhadap Pembatasan Kegiatan Masyarakat di pasar tradisional. Sama seperti pada identifikasi tingkat kepatuhan pengunjung Pasar Karangayu, kepatuhan pedagang terhadap memakai masker dengan benar dapat dikategorikan **patuh**. Dalam menjaga jarak minimal satu meter pedagang juga masuk ke dalam kategori **patuh**. Sedangkan kepatuhan dalam mencuci tangan pakai sabun dan air mengalir atau menggunakan *hand sanitizer* masih dalam kategori **cukup patuh**.

Selanjutnya pada ketentuan pembatasan kegiatan masyarakat di pasar tradisional, pedagang sudah **patuh** terhadap ketentuan untuk tidak menaikkan harga barang. Pada ketentuan untuk mengutamakan pesanan barang secara daring dan/atau jarak jauh dengan fasilitas layanan antar serta melakukan disinfeksi secara berkala di tempat usaha, keduanya menunjukkan adanya ketidakpatuhan karena masuk dalam kategori **tidak patuh**.

Secara keseluruhan, tingkat *target compliance* berhasil diidentifikasi dan menghasilkan kesimpulan bahwa *target group* telah cukup patuh terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di lingkungan Pasar Karangayu Kota

Semarang. Kepatuhan *target group* terhadap protokol kesehatan (mencuci tangan, memakai masker, menjaga jarak) sudah cukup patuh. Menurut Depkes RI (2004) yang dimaksud cukup patuh adalah pada saat sekelompok orang atau individu bertindak dan berperilaku sesuai dengan perintah atau aturan yang berlaku terhadap mereka namun perilaku tersebut hanya dilakukan secara sebagian atau tidak sempurna. Artinya, pengunjung maupun pedagang Pasar Karangayu telah melaksanakan sebagian dari perintah-perintah yang tertuang dalam kebijakan PKM atau belum sempurna.. Hasil tingkat *target compliance* disini akan menjadi dasar analisis faktor *target compliance* yang akan dibahas pada sub bab 4.2.

## **b. Faktor Target Compliance dalam Kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Pasar Karangayu Kota Semarang.**

### **a. Informasi**

Berdasarkan hasil penelitian, pengelola Pasar Karangayu telah melakukan sosialisasi protokol kesehatan melalui pengeras suara, spanduk, serta melalui Juru Pungut yang keliling memungut retribusi setiap harinya. Meskipun kegiatan ini telah lama tidak dilakukan mengingat fokus pengelola pasar saat ini adalah pada kegiatan vaksinasi pedagang, namun informasi mengenai

ketentuan protokol kesehatan telah tersampaikan kepada pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu.

Sebagaimana pada hasil penelitian diperoleh bahwa kebanyakan dari *target group* telah mengetahui kewajiban akan melaksanakan protokol kesehatan di kehidupan sehari-hari sebagai upaya mengurangi potensi penularan virus SARS-CoV-2. Informasi yang diketahui *target group* tersebut mayoritas didapatkan dari pengelola pasar serta patroli protokol kesehatan di lingkungan Pasar Karangayu. Selain itu *target group* juga mendapatkan informasi dari sumber lainnya seperti dari keluarga dan media sosial khususnya grup *WhatsApp*.

Meskipun *target group* masih kurang familier dengan istilah Pembatasan Kegiatan Masyarakat, namun mereka sudah memiliki pengetahuan mengenai kewajiban protokol kesehatan sehingga mendorong mereka untuk menerapkan 3M di kehidupan sehari-hari. Namun, aturan pembatasan kegiatan masyarakat di pasar tradisional tidak hanya mengenai kewajiban untuk melaksanakan protokol kesehatan, melainkan juga terdapat ketentuan pembatasan kegiatan masyarakat di pasar tradisional yang diberlakukan pada pelaku usaha yakni pedagang sebagai *target group*.

Jika dikaitkan dengan hasil identifikasi tingkat *target compliance* pada

sub bab 4.1, pengunjung dan pedagang telah cukup patuh terhadap 3M protokol kesehatan. Berbeda dengan pada kepatuhan pedagang terhadap ketentuan PKM di pasar tradisional yang menunjukkan ketidakpatuhan. Alasannya adalah pengetahuan pedagang cenderung lebih sedikit mengenai tiga hal yang termasuk dalam ketentuan tersebut. Berdasarkan hasil wawancara, pedagang tidak diberikan informasi untuk mengutamakan pesanan barang jarak jauh, untuk turut menjaga stabilitas ekonomi dan kemampuan daya beli dengan tidak menaikkan harga, serta tidak diberikan informasi untuk melakukan disinfeksi secara berkala di tempat usaha sesering sosialisasi protokol kesehatan. Hal ini jelas berbanding lurus dengan hasil identifikasi tingkat *target compliance*. Namun memang pada hal ketentuan untuk tidak menaikkan harga, sejak awal pedagang menentukan harga barang bergantung pada kondisi pasar.

#### **b. Insentif dan Sanksi**

Perwal Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 mengatur sanksi yang akan diberikan kepada orang yang melanggar ketentuan protokol kesehatan selama pelaksanaan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Pasal 5 ayat 7 dan 8. Pasal 5 ayat 7 menyebutkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan untuk melaksanakan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) melalui cuci tangan pakai

sabun dan air mengalir atau menggunakan *hand sanitizer* setelah melakukan aktivitas sehari-hari dan melanggar ketentuan untuk melaksanakan pembatasan sosial dan pembatasan fisik maka dikenai sanksi berupa teguran lisan. Kemudian pada Pasal 5 ayat 8 menyebutkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan untuk menggunakan masker di luar rumah akan dikenai sanksi berupa: (a) teguran lisan; (b) perintah berupa keharusan membeli masker; dan/atau (c) perintah berupa untuk tidak melanjutkan perjalanan.

Selanjutnya pada ketentuan pembatasan kegiatan di pasar tradisional, terdapat sanksi yang diberikan bagi setiap orang yang melanggar ketentuan tersebut. Sanksi ini tertuang dalam Pasal 11 ayat 6 yang menyebutkan bahwa setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dikenakan sanksi berupa: (a) teguran lisan; (b) teguran tertulis; dan (c) penutupan.

Perwal Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 hanya mengatur sanksi dan tidak mengatur insentif bagi setiap orang yang patuh terhadap ketentuan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan yang terjadi di lapangan, selama pelaksanaan pembatasan kegiatan masyarakat di Pasar Karangayu tidak ditemukan pemberlakuan insentif bagi setiap orang yang patuh, namun terdapat sanksi bagi pelanggar antara lain berupa teguran lisan, pemberian

masker bagi pelanggar yang kedapatan tidak menggunakan masker, serta sanksi fisik seperti perintah untuk melakukan *push up*, menyanyi, atau menghafal Pancasila. Namun, berdasarkan aturan yang tertulis di dalam Perwal Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 tidak disebutkan pemberlakuan sanksi fisik tetapi hal ini banyak diberlakukan oleh petugas patroli karena dianggap efektif untuk menimbulkan efek jera. Meskipun begitu hal ini menjadikan adanya ketidaksesuaian pemberlakuan sanksi.

Pemahaman *target group* terhadap adanya insentif dan sanksi yang berlaku dapat mendorong mereka untuk patuh terhadap suatu kebijakan. Pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu sudah paham terhadap adanya sanksi bagi setiap orang yang tidak patuh terhadap protokol kesehatan. Sanksi yang ada saat ini telah dianggap cukup untuk menimbulkan efek jera bagi *target group*. Kekurangannya adalah pemberlakuan sanksi belum dikenakan pada seluruh pelanggar, melainkan hanya bagi pelanggar yang kedapatan melanggar protokol kesehatan pada saat adanya patroli. Hal ini menjadikan kepatuhan yang ada di Pasar Karangayu belum sempurna. Seperti halnya yang dikatakan oleh R. K. Weaver (2009) bahwa tingkat *target compliance* tidak mungkin tinggi jika insentif atau sanksi

tidak cukup untuk memastikan adanya kepatuhan.

### **c. Pengawasan**

Pengawasan dalam hal penegakkan protokol kesehatan di lingkungan Pasar Karangayu telah dilakukan namun tidak rutin. Model pengawasan yang dilakukan adalah melalui patroli protokol kesehatan yang dilakukan oleh TNI/Polri serta Satgas COVID-19. Pengawasan lainnya dilakukan oleh pengelola Pasar Karangayu adalah pengawasan yang dilakukan secara langsung oleh Juru Pungut setiap harinya.

Penelitian ini menemukan bahwa pengawasan yang rutin mendorong kepatuhan *target group* terhadap kebijakan PKM. Petugas patroli yang keliling membuat *target group* ingin lebih patuh atau berusaha lebih patuh karena mereka tidak ingin diberikan teguran atau sanksi lainnya. Kurangnya intensitas pengawasan serta jadwal yang tidak jelas bisa jadi membuat *target group* merasa terus diawasi dan bersiap untuk selalu mematuhi protokol kesehatan. Pada kenyataannya adalah baru pada saat pengawasan dilakukan seluruh *target group* langsung berusaha mematuhi protokol kesehatan.

### **d. Sumber Daya**

Bentuk dari sumber daya yang dibutuhkan *target group* untuk mentaati kebijakan bermacam-macam. Terdapat alat pribadi penunjang protokol kesehatan yang harus dipenuhi oleh *target group* seperti

masker dan alat penyaniitasi tangan. Selain itu juga terdapat fasilitas-fasilitas umum yang harus disediakan oleh pemerintah untuk menunjang penegakkan protokol kesehatan.

Menurut pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu, fasilitas yang diberikan oleh pihak pengelola pasar sudah memadai. Terutama fasilitas wastafel yang ada di delapan titik lokasi pasar, ditambah fasilitas toilet yang ada sudah dianggap mencukupi untuk kebutuhan mencuci tangan setelah melakukan aktivitas.

Gambar 1. Wastafel di Pintu Masuk Utama Pasar Karangayu



Sumber: Data Primer, 2021

Fasilitas lainnya yang diberikan oleh pengelola pasar ialah tirai plastik pembatas, namun tirai ini hanya diberikan pada pedagang los yang relatif memiliki tempat yang paten namun tidak seluas kios. Seharusnya pedagang pancaan juga diberikan fasilitas tirai pembatas ini, mengingat pedagang pancaan justru lebih sulit untuk melakukan jaga jarak untuk menghindari kontak dengan pengunjung yang datang karena keterbatasan tempat.

Sebab meskipun pedagang pancaan ini sudah dibagikan *face shield*, dari hasil observasi penelitian ini tidak ditemukan satu pun pedagang pancaan yang menggunakannya.

Gambar 2. Tirai Plastik Pembatas



Sumber: Data Primer, 2021

#### e. Otonomi

Kemandirian *target group* atas keputusan-keputusan yang mereka ambil dapat ditentukan oleh kondisi dan hambatan yang dapat mempengaruhi mereka. Kemampuan *target group* untuk mengatur dirinya sendiri dalam mengambil keputusan lah yang dimaksud dengan otonomi sebagaimana menurut Ryan & Deci (2006). Tindakan atau perilaku seseorang secara autentik dan sepenuh hati dilakukan oleh individu tersebut disebabkan karena adanya otonomi seseorang yang mencukupi (Fikry & Rizal, 2018).

Meskipun *target group* memiliki keinginan untuk patuh, kurangnya otonomi seseorang dapat menjadikan mereka sulit untuk mematuhi kebijakan. Selain keinginan dari dirinya sendiri, keberadaan otonomi seseorang dapat didukung oleh

faktor eksternal yakni dalam penelitian ini meliputi adanya hambatan serta penataan lokasi pasar yang belum memungkinkan untuk melaksanakan protokol kesehatan. Temuan dari penelitian ini bahwa pengaturan ruang dan tata lokasi pasar belum memungkinkan untuk melaksanakan jaga jarak.

Gambar 3. Kondisi Tata Lokasi Pasar Karangayu



Sumber: Data Primer, 2021

#### f. Sikap dan Keyakinan

Dimensi yang terakhir adalah dimensi sikap dan keyakinan. Sikap *target group* dalam merespon pandemi COVID-19 yang hampir selama dua tahun berlangsung dapat menentukan *target compliance* kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Keyakinan *target group* terhadap tujuan kebijakan serta kebenaran akan ancaman COVID-19 juga sangat menentukan kepatuhan mereka. Penelitian ini menemukan bahwa ternyata *target group* yakni pengunjung dan pedagang Pasar Karangayu masih banyak yang tidak percaya akan ancaman COVID-19. Bagi sebagian orang yang memiliki

keyakinan terhadap ancaman COVID-19, hal ini menjadi faktor pendorong bagi mereka untuk berperilaku patuh terhadap kebijakan. Namun uniknya bagi beberapa orang yang bahkan tidak percaya terhadap COVID-19, masih banyak dari mereka yang tetap patuh terhadap protokol kesehatan karena adanya rasa takut terhadap petugas patroli protokol kesehatan. Tidak dapat dipungkiri juga bagi mereka yang tidak yakin terhadap ancaman COVID-19 hanya mau mematuhi protokol kesehatan saat terdapat pengawasan saja.

Sikap *target group* yang patuh karena alasan takut terhadap pengawas, bukan karena kesadaran diri sendiri untuk menghindari virus menimbulkan kepatuhan yang tidak optimal pada *target group*. *Target group* dapat terlihat patuh saat pengawasan dilakukan, namun pada kegiatan sehari-hari, *target group* dapat berperilaku tidak patuh.

#### KESIMPULAN

1. Tingkat *target compliance* dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Pasar Karangayu Kota Semarang sudah cukup patuh dengan persentase kepatuhan pengunjung sebesar 73,21 persen dan kepatuhan pedagang sebesar 66,97 persen. Tingkat kepatuhan yang masuk ke dalam kategori cukup patuh artinya perilaku *target group* terhadap aturan-

aturan yang ada dalam pembatasan kegiatan masyarakat sudah menunjukkan kepatuhan, namun tidak seluruh aturan atau perintah yang ada telah dilaksanakan dengan baik. Kepatuhan terhadap protokol kesehatan yang belum sepenuhnya optimal dapat menimbulkan ketidakefektifan upaya pencegahan penularan COVID-19.

2. Hasil penelitian menunjukkan adanya faktor-faktor yang mendorong target group untuk mematuhi aturan pembatasan kegiatan masyarakat yang dapat disimpulkan:

- a. Dimensi informasi menentukan target group untuk mematuhi kebijakan PKM. Informasi mengenai kebijakan PKM yang diberlakukan untuk mengatasi permasalahan pandemi COVID-19 yang diperoleh oleh *target group* dianggap mampu menentukan bagaimana mereka harus berperilaku dalam menghadapi situasi pandemi. Namun adanya keterbatasan informasi menyebabkan kepatuhan terhadap pembatasan kegiatan masyarakat yang kurang optimal.
- b. Penerapan insentif dan sanksi dapat mendorong kepatuhan target group untuk patuh terhadap kebijakan. Pemberlakuan sanksi belum dikenakan pada seluruh pelanggar, melainkan hanya bagi pelanggar yang

kedapatan melanggar protokol kesehatan pada saat adanya patroli. Seperti halnya yang dikatakan oleh R. K. Weaver (2009), tingkat target compliance tidak mungkin tinggi jika insentif atau sanksi tidak cukup untuk memastikan adanya kepatuhan.

- c. Pengawasan yang rutin mendorong kepatuhan target group terhadap kebijakan PKM. Petugas patroli yang keliling membuat target group ingin lebih patuh atau berusaha lebih patuh karena mereka tidak ingin diberikan teguran atau sanksi lainnya. Faktor pengawasan ternyata sangat mendorong patuh atau tidaknya target group terhadap kebijakan, sebab pada kenyataannya adalah pengawasan membuat target group untuk berusaha patuh terhadap protokol kesehatan. *Target group* merasa jera dan tidak ingin kedapatan melanggar protokol kesehatan.
- d. Sumber daya menjadi faktor target compliance dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Pasar Karangayu, namun tidak signifikan. Mayoritas target group dapat dikatakan mampu memenuhi kebutuhan sumber daya pendukung protokol kesehatan, namun hal tersebut tidak menjadi hal pendorong utama bagi target group dalam mematuhi protokol kesehatan. Target

- group masih dapat memiliki alasan untuk tidak patuh terhadap kebijakan.
- e. Dalam hal otonomi, masih terdapat hambatan-hambatan eksternal yang memberikan kesulitan target group untuk memiliki kemandirian dalam menentukan keputusan untuk patuh atau tidak patuh. Hambatan-hambatan tersebut antara lain adalah pengaturan tata lokasi pasar yang kurang mendukung sehingga menyebabkan kepadatan pengunjung di area tertentu, peletakan wastafel yang kurang sesuai, air keran di wastafel yang sering mati, kendala memakai masker karena adanya masalah kesehatan, pedagang yang kesulitan komunikasi dengan pengunjung saat menggunakan masker, serta kurang terbiasa menggunakan masker sehari-hari. Selain itu dalam hal kepatuhan terhadap mengutamakan pesanan barang jarak jauh, pedagang cenderung memiliki pengetahuan yang kurang terhadap penggunaan gawai serta pemanfaatan aplikasi daring pesanan jarak jauh.
- f. Sikap dan keyakinan menentukan target group dalam memilih untuk patuh atau tidak patuh terhadap kebijakan pemerintah dalam penanganan COVID-19. Pandemi COVID-19 yang telah berlangsung

selama hampir dua tahun ini menumbuhkan berbagai sikap dan keyakinan masyarakat terhadap keberadaan COVID-19. Pengunjung maupun pedagang Pasar Karangayu masih banyak yang tidak percaya terhadap ancaman virus menular ini. Tanpa adanya keyakinan, mereka memilih untuk tidak menyikapi pandemi dengan serius. Maka kepatuhan terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat ada bukan karena adanya rasa takut tertular COVID-19, melainkan karena adanya pengawasan oleh petugas.

## SARAN

Berdasarkan kondisi yang belum baik dari kesimpulan penelitian mengenai *target compliance* dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Pasar Karangayu Kota Semarang ini, maka peneliti memberikan beberapa saran mengacu pada tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menyempurnakan tingkat *target compliance* dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PKM) di Pasar Karangayu Kota Semarang, maka perlu dilakukan evaluasi, perhatian, serta pengawasan khusus pada poin-poin aturan dalam

kebijakan PKM yang tingkat kepatuhannya belum masuk kategori “patuh” yaitu pada kepatuhan mencuci tangan, kepatuhan menjaga jarak, kepatuhan mengutamakan pesanan barang jarak jauh bagi pedagang, melakukan disinfeksi secara berkala di tempat usaha bagi pedagang.

2. Untuk mendukung target compliance terhadap kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat di Pasar Karangayu maka penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- a. Pemerintah Kota Semarang harus membentuk model sosialisasi dan penyampaian informasi mengenai aturan-aturan dalam kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat secara masif yaitu menjangkau seluruh target group, dan efektif yaitu memanfaatkan seluruh media sosialisasi baik secara tradisional maupun sosialisasi melalui media elektronik. Khususnya bagi pengelola UPTD Pasar Karangayu, pengelola dapat secara mandiri atau bekerja sama dengan stakeholder terkait untuk melaksanakan sosialisasi pemanfaatan aplikasi daring sebagai alat penjualan barang jarak jauh dengan fasilitas layanan antar.
- b. Menurut Patton & Sawicki (1993), *‘policies fail because there are too*

*few incentives to encourage compliance’* artinya kebijakan dapat mengalami kegagalan apa bila insentif yang disediakan terlalu sedikit. Perwal Kota Semarang Nomor 28 Tahun 2020 bahkan tidak menetapkan insentif bagi masyarakat yang mentaati aturan dan berperilaku seperti apa yang diinginkan dalam Perwal Kota Semarang tersebut. Sehingga selain menerapkan sanksi, aturan mengenai pembatasan kegiatan masyarakat perlu menerapkan instrumen insentif secara tegas.

- c. Perlu adanya evaluasi berkelanjutan atas kebijakan Pembatasan Kegiatan Masyarakat dalam hal penegakan hukum yang jelas dan konsisten. Sebab, pemberlakuan sanksi kepada pelanggar aturan pembatasan kegiatan masyarakat di pasar tradisional masih belum menyeluruh, tidak seluruh pelanggar yang kedapatan melanggar saat adanya patroli diberikan sanksi. Belum lagi bagi pelanggar yang tidak kedapatan melanggar.
- d. Untuk menunjang penerapan insentif dan sanksi yang tegas maka perlu pengawasan yang diperketat dan dilakukan secara merata. Patroli protokol kesehatan yang dilakukan oleh aparat petugas penegak hukum

harus lebih sering dilakukan. Pengelola UPTD Pasar Karangayu dapat memanfaatkan fasilitas teknologi seperti CCTV yang dipasang di beberapa titik di lingkungan Pasar Karangayu dalam melaksanakan pengawasan protokol kesehatan. Sebab kenyataannya target group akan berusaha patuh terhadap protokol kesehatan hanya saat dilakukan pengawasan.

- e. Pengelola UPTD Pasar Karangayu perlu menata kembali pedagang-pedagang untuk mengisi seluruh area pasar supaya kepadatan tidak berfokus pada titik tertentu. Selain itu juga perlu dilakukan pembersihan dan penataan kembali gedung pasar supaya lebih menarik perhatian pengunjung untuk mengunjungi area dalam.
- f. Untuk meningkatkan kepatuhan cuci tangan, pengelola dapat menambah wastafel tepat setelah area parkir sepeda motor dari arah datangnya pengunjung, sehingga pengunjung yang datang setelah parkir dapat langsung cuci tangan, tidak harus kembali ke gerbang utama pasar.

## DAFTAR PUSTAKA

BPS. (2020). Hasil Survei Perilaku Masyarakat Di Masa Pandemi Covid-19 (7-14 September 2020). In *Perilaku Masyarakat di Masa Pandemi Covid-*

*19 BPS RI* (Vol. 19). Retrieved from <https://www.bps.go.id/publication>

Kementerian Kesehatan RI. (2021). Situasi Terkini Perkembangan Novel Coronavirus (COVID-19). *Situasi Global Di Masa Pandemi Covid -19 (Laporan Data 31 Maret 2021)*.

Kuntardjo, N., & Sebong, P. H. (2020). Pola Interaksi Dan Kepatuhan Protokol Kesehatan Oleh Pedagang Di Pasar X Kota Semarang: Studi Kualitatif Eksploratif. *Vitasphere*, 1(1), 1. <https://doi.org/10.24167/vit.v1i1.2974>

Pujaningsih, N. N., & P, I. G. A. A. D. S. (2020). *Penerapan Kebijakan Pembatasan Kegiatan Wabah Covid-19 Di Kota Denpasar*. 6, 458–470.

Rachmawati, T. (2015). Kepatuhan kelompok sasaran sebagai penentu keberhasilan implementasi kebijakan: Studi kasus implementasi PERDA Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2011 tentang penataan dan pembinaan pedagang kaki lima. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, 2(1), 58–67.

Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2006). Self-regulation and the problem of human autonomy: Does psychology need choice, self-determination, and will? *Journal of Personality*, 74(6), 1557–1586. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6494.2006.00420.x>

Utami, R. D. (2017). *Tingkat Kepatuhan Perawat Dalam Melakukan Hand Hygiene di IGD RSUD Dr. R. Goeteng Taroenadibrata Purbalingga* (Universitas Muhammadiyah Purwokerto). Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.snb.2019.12.7013>

Weaver, R. K. (2009). Target Compliance: The Final Frontier of Policy Implementation. *Governance Studies*, (27), 1–11.

Yanti, B., Wahyudi, E., Wahiduddin, W.,  
Novika, R. G. H., Arina, Y. M. D.,  
Martani, N. S., & Nawan, N. (2020).  
Community Knowledge, Attitudes,  
and Behavior Towards Social  
Distancing Policy As Prevention  
Transmission of Covid-19 in  
Indonesia. *Jurnal Administrasi  
Kesehatan Indonesia*, 8(2), 4.  
<https://doi.org/10.20473/jaki.v8i2.2020.4-14>