

## Implementation of the Policy on the Use of Corona Virus Disease 2019 Vaccine Cards as a Requirement for Aviation Administration at Sultan Bantilan Airport, Galang District, Tolitoli Regency

Masrin Gafar

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Madako Tolitoli

**Corresponding Author:** Masrin [masringafar95@gmail.com](mailto:masringafar95@gmail.com)

---

### ARTICLE INFO

*Keywords:* Policy Implementation, Covid-19 Vaccine Card, Aviation Administration, Sultan Bantilan Tolitoli Airport

*Received :* 4 November

*Revised :* 20 November

*Accepted:* 21 December

©2022 Gafar: This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



### ABSTRACT

The purpose of this study was to determine the implementation of the policy of using the Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) vaccine card as a condition for flight administration at Sultan Bantilan Airport, Galang District, Tolitoli Regency in breaking the chain of transmission of Covid-19. This type of research is descriptive with a qualitative approach. Informants selected 6 people with purposive sampling technique. Collecting data through observation, interviews and documentation. Furthermore, through the stages of data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The results of the study were analyzed using the policy implementation success model of Merilee S. Grindle. The results of the research show that Sultan Bantilan Tolitoli Airport clearly understands the rules for using the Covid-19 vaccine card as a requirement for flight administration when traveling by air during a pandemic as stipulated in Circular Letter Number 96 of 2021 concerning Guidelines for Implementing Domestic Travel during the Period Covid-19 pandemic. However, it is still lacking in outreach to prospective passengers. Likewise, the determination of administrative fees for the swab rapid test antigen is considered burdensome and the rejection of vaccination by prospective passengers

---

## Implementasi Kebijakan Penggunaan Kartu Vaksin *Corona Virus Disease 2019* sebagai Syarat Administrasi Penerbangan di Bandar Udara Sultan Bantilan Kecamatan Galang Kabupaten Tolitoli

Masrin Gafar

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Universitas Madako Tolitoli

Corresponding Author: Masrin [masringafar95@gmail.com](mailto:masringafar95@gmail.com)

---

### ARTICLE INFO

*Kata Kunci:* Implementasi Kebijakan, Kartu Vaksin *Covid-19*, Administrasi Penerbangan, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli

*Received :* 4 November

*Revised :* 20 November

*Accepted:* 21 December

©2022 Gafar: This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Atribusi 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



### ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan penggunaan kartu vaksin *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* sebagai syarat administrasi penerbangan di Bandar Udara Sultan Bantilan Kecamatan Galang Kabupaten Tolitoli dalam memutus rantai penyebaran *Covid-19*. Jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Informan dipilih 6 orang dengan teknik *purposive sampling*. Pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Selanjutnya melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian dianalisis menggunakan model keberhasilan implementasi kebijakan Merilee S. Grindle. Hasil penelitian, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli telah memahami secara jelas aturan penggunaan kartu vaksin *Covid-19* sbagai syarat administrasi penerbangan dalam perjalanan dengan transportasi udara pada masa pandemi sebagaimana yang tertuang dalam Surat Edaran Nomor 96 tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri Pada Masa Pandemi *Covid-19*. Namun masih kurang melakukan sosialisasi kepada calon penumpang. Demikian juga penetapan biaya administrasi *swab rapid test antigen* dianggap memberatkan dan penolakan vaksinasi oleh calon penumpang

---

## PENDAHULUAN

Pada bulan maret 2020, Pemerintah Indonesia mengeluarkan **Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020** Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Isinya diantaranya berkaitan dengan pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, mematuhi protokol kesehatan dan pola hidup bersih, menghindari kerumunan dan peliburan tempat kerja. Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) ini justru berdampak salah satunya pada pelayanan publik, termasuk kegiatan pelayanan administrasi penerbangan yang terhenti di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli (*Sultan Bantilan Tolitoli Airport*) atau sebelumnya dikenal Bandar Udara Lalos merupakan bandar udara satu-satunya yang ada di Kabupaten Tolitoli tepatnya di Desa Lalos Kecamatan Galang Kabupaten Tolitoli Provinsi Sulawesi Tengah. Bandar udara yang berdiri sejak tahun 1974 ini memiliki satu maskapai, yaitu *Wings Air Line* dengan tujuan penerbangan ke Kota Palu Sulawesi Tengah (**Wikipedia, n.d.**). Selama masa tanggap darurat pandemi *Covid-19* kegiatan penerbangan di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli terpaksa ditiadakan.

Memasuki akhir tahun 2020 pada tanggal 2 Desember 2020 Setelah kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) diterapkan, pemerintah mulai membolehkan perjalanan dengan transportasi udara, mendekati Masa Natal 2020 dan tahun baru 2021. Pelonggaran kebijakan ini mempertimbangkan percepatan pemulihan ekonomi nasional, dan dikeluarkannya Surat Edaran pertama untuk dapat melakukan perjalanan dengan transportasi udara dimana kelonggaran yang diberikan memiliki persyaratan baru dalam melakukan perjalanan menggunakan transportasi udara pada masa pandemi *Covid-19*, dimana syarat dan ketentuan yang diberikan ada dalam **Surat Edaran Nomor 22 Tahun 2020** Tentang Petunjuk Pelaksana Perjalanan Orang Dengan Transportasi Udara Selama Masa Natal 2020 Dan Tahun Baru 2021 Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Surat Edaran tersebut berisi ketentuan baru dengan beberapa syarat wajib untuk melakukan perjalanan keluar kota menggunakan transportasi udara, berikut persyaratannya :

1. Menunjukkan surat keterangan hasil negatif pemeriksaan *swab RT-PCR (Real Time- Polymerase Chain Reaction)* yang berlaku 3 x 24 jam sebelum keberangkatan, untuk penerbangan dari luar negeri.
2. Menunjukkan surat keterangan non reaktif menggunakan *swab rapid test antigen* paling lama 3 x 24 jam sebelum keberangkatan, 3 untuk penerbangan dari dan ke atau antar bandar udara di Pulau Jawa
3. Menunjukkan surat keterangan hasil negatif menggunakan RT-PCR paling lama 7 x 24 jam sebelum keberangkatan, untuk penerbangan menuju Bandar Udara I Gusti Ngurah Rai, Denpasar
4. Mengisi e-HAC (*Electronic-Health Alert Card* ) Indonesia, untuk ditunjukkan kepada petugas kesehatan pada bandar udara tujuan.

Dengan melakukan *swab RT-PCR (Real Time- Polymerase Chain Reaction)*, dan *swab rapid test antigen* yang dilakukan sebelum melakukan perjalanan

menggunakan transportasi udara diharapkan dapat membawahkan perubahan yang signifikan serta dapat kembalinya perekonomian pada jalur transportasi di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Hingga 24 November 2021, pemerintah Indonesia telah melaporkan 4.254.443 orang terkonfirmasi positif COVID-19, 143.766 kasus meninggal dan 4.102.700 pasien sembuh (**INFEKSIEMERGING, 2021**). Sementara itu, ditanggal yang sama jumlah pasien terkonfirmasi positif di Sulawesi Tengah sebanyak 47.122 kasus, pasien sembuh 45.478, dan pasien meninggal 1601 kasus (**Tanggap Covid-19 Provinsi Sulawesi Tengah, 2021**). Dalam kurun waktu 2 bulan, berdasarkan data pertanggal 14 Februari 2022 jumlah pasien terkonfirmasi sebanyak 47.872 kasus, kasus aktif 495, sembuh 45.767 dan meninggal 1.614 orang. Khusus untuk wilayah Kota Tolitoli bahwa pasien yang terkonfirmasi positif yaitu 2.253 orang, (**Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Tengah, 2022**). Berdasarkan data ini menunjukkan bahwa penambahan jumlah pasien terkonfirmasi positif sudah tidak signifikan, dan jumlah pasien sembuh dari Covid-19 terus bertambah.

Pada tanggal 13 Januari 2021, vaksinasi Covid-19, dilakukan serentak dan bertahap kepada tenaga Kesehatan dan tenaga penunjang Kesehatan di Indonesia. Dan dilakukan secara serentak kepada seluruh elemen masyarakat yang sesuai dengan ketentuan dan syarat untuk mendapatkan vaksinasi dalam mengatasi masalah penyebaran Covid-19 (**KEMENKES RI 2020**). Dalam menyukseskan tujuan Pemerintah Republik Indonesia dalam memutus rantai penyebaran virus Covid-19, dengan cara penyebaran vaksin untuk mengantisipasi terpaparnya Covid-19 sebagai jalur transportasi udara salah satu pusat keluar masuk orang dalam kota juga mengambil bagian dalam menyukseskan tujuan utama Pemerintah dalam penyebaran vaksinasi dalam memutus rantai penyebaran virus melalui jalur Transportasi di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli yang sebelumnya pada jalur transportasi dalam syarat penerbangan pada masa pandemi 2020 hanya menggunakan surat keterangan Hasil negatif *swab* RT-PCR dan *rapid test antigen* dengan masa berlaku sesuai dengan alat pemeriksaan Covid-19 yang digunakan, sebagaimana dalam **Surat Edaran Nomor 22 Tahun 2020** Tentang Petunjuk Pelaksana Perjalanan Orang Dengan Transportasi Udara Selama Masa Natal 2020 Dan Tahun Baru 2021 Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) yang berlaku sejak tanggal 22 November 2020. Pada Tanggal 2 November 2021. Pemerintah kembali mengubah kebijakan dalam Transportasi Udara di setiap Bandar Udara yang ada di Indonesia, dalam menyukseskan penyebaran vaksinasi menyeluruh kepada seluruh elemen masyarakat, dan jalur transportasi udara adalah salah satu garda terdepan dalam penerimaan orang dari luar kota, maka Pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yang dikeluarkan Kementerian Perhubungan Republik Indonesia bekerjasama dengan Satuan Tugas (Satgas) Covid-19, dan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia melalui **Surat Edaran (SE) Nomor 96 Tahun 2021** Tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri dengan Transportasi Udara pada Masa Pandemi *Corona Viruse Disiase* 2019 (Covid-19). Berlaku sejak Tanggal 3 November 2021 dan sewaktu-waktu dapat

diubah dan dilakukan perbaikan sesuai dengan petunjuk / pemberitahuan dari instansi yang berwenang.

Adapun syarat dan ketentuan yang wajib dipenuhi oleh calon penumpang pesawat untuk melakukan perjalanan transportasi udara berdasarkan Surat Edaran tersebut, yaitu: mematuhi protokol kesehatan, menunjukkan kartu vaksin *Covid-19*, menunjukkan surat keterangan hasil negatif *swab rapid test antigen*, atau test RT-PCR (*Real Time- Polymerase Chain Reaction*), dan mengisi e-HAC (*Electronic- Health Alert Card*) sebelum keberangkatan Keberhasilan implementasi Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 dapat dilihat dalam perspektif Merilee S. Grindle. Menurut Merilee (Subarsono, 2011:93) bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh dua variabel, yaitu isi kebijakan (*Content Of Policy*) dan lingkungan implementasi (*Context Of Implementation*).

Berdasarkan hasil observasi, Peneliti menemukan sejumlah fakta yang berkaitan dengan fokus penelitian yang dimaksud, yaitu:

- a. Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebagai penyelenggara penerbangan mengaku telah memahami dengan jelas isi Surat Edaran Kementerian Perhubungan Nomor 96 Tahun 2021 tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Pada Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Termasuk penggunaan kartu vaksin *covid-19* sebagai langkah meyakinkan, petugas bandar udara dan maskapai sudah melakukan vaksinasi dan menjalankan protokol kesehatan” (*Keterangan Kepala Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, 26 Februari 2022*).
- b. Beberapa calon penumpang menganggap kebijakan baru dalam administrasi penerbangan ini sudah bagus dan bermanfaat, hanya saja masa surat keterangan administrasi *swab rapid test antigen* di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, yang relatif singkat 1x24 jam dengan biaya Rp.100.000. Padahal menurut mereka Tes RT-PCR yang berlaku 3x24 jam jauh lebih efektif. Hanya saja fasilitas tersebut tidak disiapkan oleh pemerintah daerah. Seorang informan bernama Liwarsono Lianto (24 Tahun), mengaku berapa kali bolak-balik keluar kota pada masa pandemi *Covid-19* sehingga memerlukan biaya *rapid tes antigen* yang tidak sedikit, belum lagi waktunya yang tergunakan mengurus hal tersebut. (*Wawancara 9 Maret 2022*).
- c. Tidak sedikit calon penumpang pesawat yang menolak divaksin. Mereka beralasan memiliki riwayat penyakit tertentu sehingga hanya diberikan surat keterangan dari dokter yang mengatakan bahwa calon penumpang tidak dapat divaksin. Ada pula yang menolak karena takut terhadap dampak vaksin karena mendengar atau membaca berita di media sosial tentang dampak negatif vaksin. (*Wawancara bersama seorang calon penumpang, Mustofa (70 Tahun), (Wawancara, 9 Maret 2022)*).
- d. Kementerian Perhubungan Republik Indonesia adalah pemegang kekuasaan penuh sebagai pembuat kebijakan. Dalam pelaksanaannya, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebagai implementor kebijakan menyusun strategi dengan bekerjasama dengan PT. *Wings Air Line*, Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) Kelas III Palu dan Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli dalam memutuskan rantai penyebaran virus *Covid-19* di Kabupaten Tolitoli melalui jalur penerbangan udara Calon penumpang yang berasal dari Kabupaten Tolitoli hanya

menggunakan kartu vaksin Covid-19 minimal Dosis pertama dengan kelengkapan surat keterangan hasil *swab rapid test antigen*. Sementara Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli bekerjasama dengan Bandar Udara lain, termasuk KKP Kelas III Palu untuk memperketat penumpang yang berasal dari Pulau Jawa dan Bali masuk ke Kabupaten Tolitoli, penumpang harus menunjukkan kartu minimal vaksinasi dosis pertama dengan kelengkapan hasil *swab RT-PCR* dan vaksinasi dosis kedua dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen*.

- e. Berdasarkan amatan Peneliti, pihak Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli tidak memajang pengumuman persyaratan administrasi di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, misalnya di papan pengumuman/ informasi sehingga menyulitkan calon penumpang pesawat dalam mengurus persyaratan *rapid test antigen*, dan menunjukkan kartu vaksin. Persyaratan penerbangan diumumkan di media sosial/internet dan penyampaian pada saat pembelian tiket pesawat. Berdasarkan uraian latar belakang di atas, adapun judul penelitian ini, yaitu: **"Implementasi Kebijakan Penggunaan Kartu Vaksin Corona Virus Disease 2019 Sebagai Syarat Administrasi Penerbangan Di Bandar Udara Sultan Bantilan Kecamatan Galang Kabupaten Tolitoli"**.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Implementasi Kebijakan

Istilah implementasi biasanya di kaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *"to implement"* (mengimplementasikan) berarti *"to provide the means for carrying out"* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *"to give practical effect to"* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu (Wahab, 1997: 67).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian dideklarasikan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Van Meter dan Van Horn (Wahab, 1997: 65) menyatakan bahwa : proses implementasi adalah *"those activities by public or private individuals groups that are directed the achievement of objectives set forth in prior decision"* (tindakan- tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan). Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Sunggono, 1994: 137). Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan

dari kebijakan publik tersebut. Rangkaian implementasi kebijakan dapat diamati dengan jelas yaitu dimulai dari program, ke proyek dan ke kegiatan. Tanpa adanya tahap implementasi kebijakan, program- program kebijakan yang telah disusun hanya akan menjadi catatan-cataatan resmi di meja para pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan (*policy implementation*) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan didalam kurun waktu tertentu (Dunn, 2000: 58). Sementara itu menurut Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011) implementasi kebijakan sesungguhnya tidaklah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

### **Model Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle**

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Variabel isi dari kebijakan ini mencakup :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.  
Kepentingan tersebut berkaitan dengan berbagai kepentingan yang memiliki pengaruh terhadap suatu implementasi kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.  
Manfaat kebijakan berupaya untuk menunjukkan dan menjelaskan bahwa di dalam sebuah kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang memuat dan menghasilkan dampak positif oleh pengimplementasian kebijakan yang akan dilaksanakan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.  
Derajat perubahan yang ingin dicapai menunjukkan seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui adanya sebuah implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.  
Pengambilan sebuah keputusan di dalam sebuah kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, oleh karena itu pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
- e. (Siapa) pelaksana program.  
Dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang memiliki kompetensi dan capable demi keberhasilan suatu kebijakan.
- f. Sumber daya yang dihasilkan.  
Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung dengan sumberdaya yang memadai dengan tujuan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik

Sedangkan variabel konteks implementasinya adalah :

- a. Kekuasaan, Kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.  
Dalam sebuah kebijakan perlu untuk diperhitungkan mengenai kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna melancarkan pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.  
Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga memiliki pengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini dijelaskan bagaimana karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.  
Sejauhmanakah kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan ?

### **Kebijakan Perjalanan Orang Dalam Negeri Pada Masa Pandemi Covid-19**

Pemerintah melalui Kementerian Perhubungan (Kemenhub) Republik Indonesia mengeluarkan Surat Edaran (SE) Nomor 96 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri dengan Transportasi Udara pada Masa Pandemi Covid-19. Tujuan kebijakan ini adalah untuk melakukan pemantauan, pengendalian dan evaluasi dalam rangka mencegah terjadinya penularan Covid-19.

Adapun isi surat edaran tersebut menjelaskan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Mematuhi ketentuan penetapan protokol kesehatan perjalanan orang sebagaimana di atur dalam Surat Edaran Nomor 22 Tahun 2021 tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)
- 2) Memenuhi persyaratan kesehatan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan yaitu:
  - a) Kewajiban menunjukkan kartu vaksin Covid-19
  - b) Surat keterangan hasil *swab rapid test antigen*, atau RT-PCR (*Real Time-Polymerase Chain Reaction*). Bagi penumpang yang berasal dari Jawa dan Bali sesuai dengan dosis vaksin yang telah didapatkan
  - c) Mengisi e-HAC (*Electronic-Health Alert Card*) sebelum keberangkatan
- 3) Bagi penyelenggara angkutan udara pada masa pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) mematuhi ketentuan operasional sebagaimana telah diatur di dalam Surat Edaran Menteri Perhubungan Nomor 13 Tahun 2020.



## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Lokasi penelitian dipilih di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli Kecamatan Galang Kabupaten Tolitoli dengan pertimbangan belum ada penelitian hingga saat ini berkaitan dengan implementasi kebijakan penggunaan kartu vaksin *corona virus disease* 2019 sebagai syarat administrasi penerbangan di bandar udara sultan bantilan kecamatan galang kabupaten tolitoli, terutama di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Penelitian dilakukan selama 2 bulan dimulai tanggal 25 Februari 2022 s/d 25 April 2022 dengan mengambil lokasi penelitian di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling* sehingga diperoleh 6 orang informan, yaitu Kepala Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli (*key informan*), Manajer *Airpot* Tolitoli PT. *Wings Air Lines*, 1 (satu) orang Staf Administrasi Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) Kelas III Palu Kabupaten Tolitoli, 1 (satu) orang Staf Imunisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli, dan 2 (dua) orang calon penumpang pesawat. Teknik pengumpulan data berupa: Observasi, Wawancara, dan Dokumentasi. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari data primer dan data sekunder. Data primer berupa observasi dan wawancara langsung. Sementara data sekunder berupa literatur, karya tulis, peraturan/ undang-undang, dokumen, dan sumber lainnya yang berasal dari *internet*. Analisis data yang digunakan menggunakan model dari Miles dan Huberman, yaitu reduksi data, penyajian data, pengambilan kesimpulan, lalu diverifikasi

## HASIL PENELITIAN

Berdasarkan isi Surat Edaran (SE) Nomor 96 Tahun 2021, maka calon penumpang pesawat wajib mematuhi protokol kesehatan, menjaga jarak dan menghindari kerumunan, menunjukkan kartu vaksin *Covid-19* melalui aplikasi PeduliLindungi, memperlihatkan surat keterangan hasil negatif *rapid test antigen* dan mengisi *e-HAC (Electronic-Health Alert Card)* sebelum keberangkatan. Pengetatan implementasi kebijakan ini bertujuan untuk memutus rantai penyebaran *Covid-19* melalui transportasi udara, meningkatkan kualitas pelayanan administrasi calon penumpang dengan tetap mematuhi protokol kesehatan, dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap angkutan transportasi udara sebagai moda transportasi yang aman dari penyebaran *Covid-19* sehingga jumlah penumpang terus mengalami peningkatan. Upaya pelayanan yang maksimal ini dilakukan dalam mewujudkan visi Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, yaitu: "Terwujudnya Penyelenggaraan Transportasi Udara Yang Handal, Berdaya Saing Dan Memberi Nilai Tambah". Visi tersebut mengacu pada Visi Direktorat Jenderal Perhubungan Udara. Visi di atas berkaitan dengan tujuan kebijakan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 harus dicapai dengan berbagai cara atau strategi yang dinyatakan dengan usaha-usaha untuk mengadministrasikan, maupun menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. Menurut Mazmanian dan Paul Sabatier (**Sutojo, 2015:3**) bahwa implementasi artinya memahami yang senyatanya sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Sementara itu **Riant Nugroho (Yunus, 2014:114)** mengemukakan bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Dalam memutus rantai penyebaran *Covid-19*, Kemenhub RI memiliki otoritas penuh dalam memformulasikan kebijakan tentang perjalanan orang dalam negeri melalui transportasi udara pada masa pandemi *Covid-19*, selanjutnya Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebagai penyelenggara penerbangan menyusun strategi dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Pihak bandara bekerjasama dengan PT. *Wings Air Line*, Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) Kelas III Palu, dan Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli, serta Kantor Unit Bandar Udara luar Kabupaten Tolitoli dalam memutus rantai penyebaran Virus *Covid-19* di Kabupaten Tolitoli melalui jalur penerbangan udara dengan menetapkan penggunaan kartu vaksin *Covid-19* sebagai syarat utama dalam penerbangan dengan kelengkapan surat hasil keterangan *swab rapid test antigen*. Pihak bandar udara berkoordinasi dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli dalam pemberlakuan vaksinasi dan *rapid test antigen*. Selanjutnya, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli dan PT. *Wings Air Line* menerapkan protokol dan memeriksa kesehatan calon penumpang, selain kelengkapan administrasi seperti surat keterangan hasil *rapid test antigen*, dan kartu vaksin covid-19. Bagi penumpang yang berasal dari Jawa dan Bali, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli bekerjasama dengan Bandar Udara lain, termasuk KKP Kelas III Palu untuk memperketat kedatangan penumpang dari luar. Penumpang harus menunjukkan kartu vaksin minimal dosis pertama dengan kelengkapan , surat keterangan hasil *swab RT-PCR*. Dan dosis kedua dengan kelengkapan surat keterangan hasil negatif *rapid test antigen*.

Riant juga menjelaskan bahwa dalam prakteknya pelaksanaan kebijakan terdiri atas dua macam, yaitu: ada yang langsung dapat dilaksanakan melalui program- program, ada juga yang harus menunggu terbitnya peraturan pelaksanaan. Kaitan dengan pendapat ini, aktifitas penerbangan dan pelayanan administrasi untuk calon penumpang di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli hanya dapat dilakukan jika pemerintah telah menerbitkan aturan/ ketentuan berkaitan dengan hal tersebut. Strategi pemberlakuan kartu vaksin sebagai syarat utama dalam transportasi udara pada masa pandemi untuk memutus rantai penyebaran *Covid-19* di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, harus merujuk pada aturan yang ditetapkan pemerintah. Aturan ketat ini diharapkan terjadinya perubahan perilaku penumpang atau dapat beradaptasi dalam situasi pandemi *Covid-19* dengan sendirinya. Untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan tersebut berhasil atau tidak, hasil penelitian ini dianalisis menggunakan model implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle, dengan dua variabel besar, yakni: isi Kebijakan (*Content Of Policy*) dan lingkungan Implementasi (*Context Of Implementation*).

### Isi Kebijakan (*Content Of Policy*)

#### 1. Kepentingan yang Mempengaruhi Kebijakan, Jenis Manfaat yang Dihasilkan, Drajat Perubahan yang Diinginkan

Menurut Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011) bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan, dengan melihat sebuah tujuan umum dari kebijakan tersebut yaitu, kepentingan teruntuk siapa, manfaat apa yang akan diberikan dari kebijakan tersebut serta perubahan yang diinginkan dari implementasi kebijakan. Kebijakan perjalanan orang dalam negeri dengan transportasi udara pada masa Pandemi *Covid-19* termuat dalam Surat Edaran Satuan Tugas (satgas) Penanganan *Covid-19* Nomor 22 Tahun 2021 dan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021. Surat Edaran tersebut menjadi rujukan Bandar Udara Sultan

Bantilan Tolitoli sebagai Unit Penyelenggara Bandar Udara Kelas III Sultan Bantilan Tolitoli dalam memutuskan penyebaran *Covid-19* di Kabupaten Tolitoli melalui transportasi udara. Ruang lingkup kebijakan ini meliputi kepatuhan pelaku perjalanan terhadap protokol kesehatan, dan tindakan pemantauan, pengendalian dan evaluasi. Sehingga dari segi regulasi, dapat dikatakan pemerintah cukup serius dalam melindungi kepentingan banyak orang, khususnya kepada calon atau penumpang pesawat, penyelenggara penerbangan, dan personil pesawat, tidak terkecuali di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Fungsi pengawasan dan pengendalian merupakan tanggung jawab Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebagai penyelenggara penerbangan. Dalam pelaksanaannya, dikoordinir langsung Kepala Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, dengan **Bapak Asri Alie, S.Sos., M.E.** Dalam wawancara bersama, beliau mengatakan bahwa:

“ Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 bertujuan untuk kesehatan masyarakat terutama penumpang pesawat, para operator dan staf Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli agar terhindar dari *Covid-19*, terutama saat berpergian keluar kota. Harapannya dengan surat tersebut dapat mengurangi resiko penyebaran *Covid-19*, mampu beradaptasi dengan Pandemi *Covid-19*, dan dalam jangka panjang memutus rantai penyebaran *Covid-19* di Kabupaten Tolitoli.”  
(Wawancara Tanggal 26 Februari 2022).

Lebih lanjut lagi, Manajer Airport Tolitoli, PT. Wings Air Line, **Bapak Jamil** juga sependapat dengan informan kunci. Beliau mengatakan bahwa :

“ Kebijakan ini sangat berhubungan dengan kami sebab PT. *Wings Air Line* sebagai jalur keberangkatan keluar masuk orang dari luar kota, perubahan kebijakan dalam Surat Edaran ini lebih efektif dengan adanya ketentuan kartu vaksin dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen* sebelum keberangkatan.” (Wawancara Tanggal 28 Februari 2022).

Hal yang sama juga disampaikan **Bapak Hamzah S. Kep**, Staf Pengelolaan Imunisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli. Beliau mengatakan bahwa:

“ Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli juga mendapat bagian dalam Pengimplementasian kebijakan ini sebagai Kordinator jika ada penumpang pesawat yang terindikasi *Covid-19* dan vaksinasi bagi calon penumpang memberikan perlindungan kesehatan bagi masyarakat umum dan membantu pemerintah daerah dalam memutuskan penyebaran *Covid-19* di Kabupaten Tolitoli.” (Wawancara Tanggal 3 Maret 2022).

Berkaitan dengan administrasi penumpang pesawat, **Megawati Anwar A.Md.Kep** selaku Perawat dan Staf Administrasi Kantor Kesehatan pelabuhan Kelas III Palu Kabupaten Tolitoli, saat ditemui mengatakan bahwa:

“ Untuk memastikan kebijakan tersebut adalah berkaitan dengan kepentingan calon penumpang atau penumpang pesawat, maka

dirinya sangat teliti dengan kondisi kesehatan penumpang dan persyaratan administrasi terpenting saat ingin melakukan keberangkatannya ialah kartu vaksin dan hasil *swab rapid test antigen* penumpang dari luar Tolitoli. Jika ditemukan, indikasi terserang *Covid-19*, maka penumpang tersebut dibatalkan dan dianjurkan untuk dikarantina." (Wawancara Tanggal 2 Maret 2022).

Untuk memastikan apakah kebijakan itu direspon positif oleh pengguna jasa penerbangan, peneliti mewawancarai beberapa calon atau penumpang pesawat, diantaranya **Bapak Mustofa (70 Tahun)**. Beliau mengatakan:

"Vaksin dan *swab rapid test antigen* yang didapatkan aman bagi kondisi kesehatannya, kartu vaksin ini sendiri manfaatnya sangat bagus guna menghindarkan kita dari paparan Virus *Covid-19* hanya saja vaksin ini tidak dapat menyeluruh kesemua orang alhamdulillah saya pribadi dapat di vaksin sebab tidak semua orang dapat di vaksin dikarenakan ada penyakit tertentu yang tidak memungkinkan untuk orang yang mengidap penyakit tersebut untuk di vaksin." (Wawancara Tanggal 9 Maret 2022).

Berdasarkan wawancara di atas, temuan observasi dan kajian terhadap Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021, maka Peneliti menyimpulkan bahwa Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebagai penyelenggara penerbangan telah memahami dengan jelas maksud dan tujuan dari Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri pada masa pandemi *Covid-19*. Khususnya dalam administrasi penerbangan dengan menunjukkan kartu vaksin dan hasil *swab rapid test antigen* Kebijakan tersebut mewakili kepentingan banyak pihak, diantaranya Kementerian Perhubungan, Pemerintah Daerah, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, maskapai PT. *Wings Air Line*, penumpang pesawat, dan pihak lain yang diuntungkan dengan pelanggaran kebijakan penerbangan.

Dengan terbitnya Surat Edaran tersebut, menjadi pedoman Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli dalam membantu pemerintah daerah memutuskan penyebaran *Covid-19* melalui transportasi udara, menciptakan rasa aman dari *Covid-19*, dan meningkatkan jumlah penumpang pesawat. Dengan demikian kebijakan ini mewakili kepentingan banyak pihak yang berkaitan dengan penerbangan di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, hanya saja biaya *swab rapid test antigen* bagi calon penumpang yang masih mahal dengan masa berlaku 1X24 jam, dan pengurusannya menyita waktu. Hal ini terutama sangat dirasakan oleh mereka yang selalu bepergian keluar kota.

Dari segi manfaat, hadirnya Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 mendorong calon penumpang melakukan vaksinasi dan *swab rapid test antigen* sehingga bermanfaat bagi kesehatan mereka. Penumpang tersebut memiliki *immune* yang lebih baik atau fisik yang lebih kuat terhadap paparan *Covid-19*. Dengan ini diharapkan dapat membawa perubahan besar dalam memutuskan rantai penyebaran *Covid-19*. Hanya saja beberapa calon penumpang menolak melakukan vaksinasi karena berbagai alasan, misalnya memiliki riwayat penyakit tertentu, atau dampak negatif vaksin

yang mereka dengar dari orang lain atau melalui media sosial (*Wawancara Tanggal 9 Maret 2022*).

Kebijakan ini juga berdampak pada perubahan kebiasaan penumpang yang mampu beradaptasi dengan keadaan yang ada, bahkan sadar dalam menerapkan protokol kesehatan dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, kebiasaan mencuci tangan, memakai masker, dan menghindari kerumunan. Meskipun di awal penerapannya beberapa penumpang menilai hal tersebut hanya sebagai kepatuhan terhadap aturan tersebut, bukan karena kesadaran. Temuan observasi juga memperlihatkan Petugas Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, dan personil pesawat menerapkan protokol kesehatan 3M dalam melayani penumpang. Mereka telah melakukan vaksin dan telah memiliki vaksin dengan dosis lengkap.

## 2. **Kedudukan Pembuat Kebijakan, (Siapa) Pelaksana Program, Sumber Daya yang Dihasilkan**

Menurut **Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011)** bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut, pembuat kebijakan, penerima kebijakan, pelaksana kebijakan serta sumber daya implementasi yang diperlukan.

Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan (Kemenhub) Republik Indonesia. Kemenhub RI bekerjasama dengan Satuan Tugas (satgas) Penanganan *Covid-19* dalam merumuskan isi kebijakan. Sehingga Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 sejalan dengan Surat Edaran Nomor 22 Tahun 2021 tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri pada Masa *Covid-19* yang dikeluarkan Satgas Penanganan *Covid-19*. Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 ditujukan kepada Kantor Otoritas Bandar Udara, Unit Penyelenggara Bandar Udara, Operator Bandar Udara khusus yang melayani kepentingan umum, Badan Usaha Angkutan Udara, Pemegang Izin Kegiatan Angkutan Udara bukan Niaga, dan Penyelenggara Navigasi Penerbangan.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan **Bapak Asri Alie, S.Sos., M.E** (Kepala Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli).

“ Kedudukan Kementerian Perhubungan Republik Indonesia sebagai pembuat kebijakan sangat penting, sebab merupakan lembaga yang bertanggung jawab dalam hal penerbangan. Surat edaran yang dikeluarkan Kemenhub tersebut merupakan tindak lanjut dari perintah presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan Peraturan Presiden Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Covid-19*. Pelaksana kebijakan dalam melakukan pengawasan penerapan isi Surat Edaran 96 Tahun 2021 yaitu Kantor Otoritas Bandar Udara. Sebagai langkah awal,

Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli telah melakukan pelatihan/diklat kepada seluruh pegawai, staf dan operator selama 2 (dua) minggu." (Wawancara Tanggal 26 Februari 2022).

Lebih lanjut lagi, Manajer Airport Tolitoli, PT. *Wings Air Line*, **Bapak Jamil** juga menambahkan. Beliau mengatakan bahwa :

" Para pegawai *Wings Air Line* turut memverifikasi layak tidaknya calon penumpang pesawat diikutkan dalam penerbangan." (Wawancara Tanggal 28 Februari 2022)

Kantor Kesehatan pelabuhan Kelas III Palu Kabupaten Tolitoli. turut membantu mensukseskan implementasi kebijakan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021. **Ibu Megawati Anwar A.Md.Kep**, beliau megatakan:

" Kantor Kesahat Pelabuhan Kelas III Palu (KKP) dengan kami Sumber Daya Manusia (SDM) yang dilibatkan berasal dari staf administrasi dan tenaga kesehatan yang berpengalaman dan memahami dengan jelas maksud kebijakan tersebut memvalidasi berkas kesehatan untuk penumpang teruntuk berkas kartu vaksin dan *swab rapid test antigen*." (Wawancara Tanggal 2 Maret 2022).

Hal yang sama disampaikan oleh **Bapak Hamzah S. Kep** selaku staf pengelolaan imunisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli.

" Sumber Daya Manusia (SDM) yang dilibatkan berasal dari staf administrasi dan tenaga kesehatan yang berpengalaman dan memahami dengan jelas maksud kebijakan tersebut." (Wawancara Tanggal 3 Maret 2022 ).

Berdasarkan penjelasan di atas peneliti menyimpulkan Kementrian Perhubungan selaku pembuat kebijakan memiliki kedudukan penting dan strategis dalam melakukan pemantauan dan evaluasi implementasi kebijakan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri dengan Transportasi Udara pada masa pandemi *Covid-19*. Sedangkan Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli adalah pelaksana kebijakan yang bertugas mengawasi jalannya kebijakan tersebut. Dalam pelaksanaannya, penggunaan kartu vaksin dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen* di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli bekerjasama dengan Kantor Kesehatan Pelabuhan Kelas III Palu Kabupaten Tolitoli, PT.*Wings Air Line* dan Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli dengan mengerahkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang profesional dan berpengalaman dalam membantu pelayanan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

## **B. Lingkungan Implementasi (Context Of Implementation)**

### **1. Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor Yang Terlibat**

Menurut **Merilee S. Grindle (Subarsono, 2011)** konteks kebijakan khususnya pembuat kebijakan kemudian penerima implementasi serta para aktor mengimplementasi sebuah kebijakan dengan strategi penetapan kebijakan dalam suatu tujuan dan kepentingan yang penting.

Berdasarkan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021, Kementerian Perhubungan (Kemenhub) Republik Indonesia adalah pemegang kekuasaan penuh dalam memantau dan mengevaluasi jalannya kebijakan di seluruh bandar udara di Indonesia, termasuk Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Berdasarkan hasil evaluasi, kemenhub dapat membolehkan atau membatalkan penerbangan, jika tidak mematuhi aturan dalam Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021. Kementerian Perhubungan mengeluarkan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 sebagai bentuk pelonggaran kebijakan pemerintah karena pelarangan penerbangan pada masa tanggap darurat *Covid-19* sebelumnya.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan **Bapak Asri Alie, S.Sos., M.E** (Kepala Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli). **Selaku Informan Kunci** pada penelitian ini, mengatakan bahwa :

“ Kami mengetahui dengan jelas Kementrian Perhubungan sebagai pemegang kekuasaan penuh jalannya kebijakan tersebut. Sementara itu, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli mengawasi jalannya kebijakan dan memberikan informasi atau laporan kepada Kementerian Perhubungan Republik Indonesia.” (*Wawancara Tanggal 26 Februari 2022*).

Hal yang sama juga di berikan oleh **Bapak Jamil** selaku Manajer Airport Tolitoli. PT. *Wings Air Line*. Beliau mengatakahn:

“ Bandar udara sultan bantilan PT. *Wings Air Line* keduanya mengetahui dengan jelas Kementrian Perhubungan sebagai pemegang kekuasaan penuh jalannya kebijakan tersebut. Sementara itu, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebagai tuan rumah mereka yang memfasilitasi segala kebutuhan yang diperlukan oleh bandara serta mereka lah yang mengawasi jalannya kebijakan dan memberikan informasi atau laporan kepada Kemenhub RI.” (*Wawancara Tanggal 28 Februari 2022*).

Dalam membantu Pemerintah Daerah Kabupaten Tolitoli memutus rantai penyebaran *Covid-19*, dengan penetapan kartu vaksin sebagai syarat administrasi penerbangan sebagaimana dalam Surat Edara 96 tahu 2021, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebagai implementor kebijakan menyusun strategi dengan bekerjasama dengan PT. *Wings Air Line*, Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP) Kelas III Palu dan Dinas Kesehatan Kabupaten Tolitoli. Calon penumpang yang berasal dari Kabupaten Tolitoli hanya menggunakan surat keterangan hasil *swab rapid test antigen*, dan menunjukkan kartu vaksin dosis pertama maupun dosi kedua yang telah dimiliki Sementara Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli bekerjasama dengan Bandar Udara lain, termasuk KKP Kelas III Palu untuk memperketat penumpang yang berasal dari Pulau Jawa dan Bali masuk ke Kabupaten Tolitoli, penumpang harus menunjukkan kartu vaksin minimal dosis pertama dengan kelengkapan hasil *swab RT-PCR* dan dosis kedua dengan kelengkapan hasil *Swab rapid test antigen*. Meskipun telah dilakukan koordinasi dengan berbagai pihak, beberapa

calon penumpang mengeluhkan ketidakadaan informasi mengenai persyaratan administrasi perjalanan pada masa pandemi *Covid-19* yang ada di papan informasi/ pengumuman di Bandara Udara Sultan Bantilan. Banyak yang tidak mengetahui adanya persyaratan penggunaan kartu vaksin sebagai syarat penerbangan dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen*, dalam kebijakan tersebut. Mereka diberitahu langsung oleh petugas bandara saat pembelian tiket pesawat, atau melalui pengumuman di media sosial atau *website*. Terlebih lagi petugas Bandar Udara tidak memberikan klarifikasi dengan jelas mengenai biaya melakukan *swab antigen*, Rp. 100.000,-. Padahal biaya tersebut dikeluhkan oleh banyak penumpang, terutama yang memiliki aktifitas bepergian keluar kota lebih dari sekali. Bapak Liwarsono dan Mustofa sebagai calon penumpang juga merasakan hal yang sama sehingga berharap ada keringanan biaya tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kekuasaan atas jalannya kebijakan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 di Kabupaten Tolitoli berada di bawah Kementrian Perhubungan Republik Indonesia, sementara pengawasan dilakukan sepenuhnya oleh Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Kepentingan atas jalannya kebijakan ini memiliki pengaruh yang sangat besar karena melibatkan banyak pihak dalam memutus penyebaran *Covid-19* di Kabupaten Tolitoli. Sementara itu, masih terdapat kelemahan dalam penerapan strategi implementasi kebijakan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021, yaitu kurangnya sosialisasi ketentuan atau persyaratan administrasi penerbangan pada masa pandemi *Covid-19*, kepada calon penumpang pesawat, terutama berkaitan dengan biaya *swab antigen* yang masih mahal serta pemberian pemahaman kepada calon penumpang yang menolak vaksinasi.

## 2. Karakteristik Lembaga dan Penguasa, Kepatuhan dan Daya Tanggap

Menurut Merilee S. Grindlee (Subarsono, 2011) bahwa setiap implementasi kebijakan pemerintah pasti di hadapkan pada beberapa kendala, utamanya yang berasal dari tempat lingkungan implementasinya. Berkaitan dengan kendala tersebut, hal ini dapat dilihat pada karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan, dan kepatuhan dan daya tanggap kelompok sasaran. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa kendala yang dihadapi dalam pengimplementasian kebijakan tersebut yaitu kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh petugas Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli mengenai isi Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 kepada calon penumpang pesawat. Akan tetapi Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli telah mematuhi semua ketentuan yang ada dalam Surat Edaran Nomor 96 tahun 2021 dalam hal terpentingnya yaitu penggunaan kartu vaksin *Covid-19* Sebagai syarat administrasi penerbangan dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen*.



Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan **Bapak Asri Alie, S.Sos., M.E** (Kepala Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli). **Selaku Informan Kunci** pada penelitian ini, mengatakan bahwa :

“ Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli mematuhi isi Surat Edaran nomor 96 Tahun 2021 yang dikeluarkan Kementerian Perhubungan Republik Indonesia. Hal ini terbukti dari hasil observasi dan wawancara yang dilakukan oleh sejumlah informan. Petugas bandar udara telah menerapkan protokol kesehatan, pemeriksaan kartu vaksin tidak hanya kepada calon penumpang pesawat, tetapi juga semua petugas bandar udara. Penerapan ini juga termasuk *Airport Tolitoli PT. Wings Air Line*. Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli menanggapi dengan cepat aturan tersebut. Mengingat, Bandar Udara tersebut sebagai lembaga penyelenggara penerbangan yang sifatnya vertikal dari Kementrian Perhubungan dan berada di bawah naungan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara.” (*Wawancara Tanggal 26 Februari 2022*).

Berdasarkan pembahasan di atas, peneliti menyimpulkan bahwa karakteristik lembaga Unit Penyelenggara Bandar Udara Kelas III Sultan Bantilan Tolitoli sudah sesuai dengan Standar Oprasional Prosedur (SOP). Sedangkan kepatuhan dan daya tanggap Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, sudah dijalankan sesuai dengan aturan yang ada dalam Suarat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri melalui Penerbangan Udara pada Masa Pandemi *Covid-19*. Terutama dalam isi Surat Edaran Nomor 96 tahun 2021 tersebut pada masa pandemi *Covid-19* adalah penggunaan kartu vaksin sebagai syarat penerbangan.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Dari 2 (dua) variabel yang diteliti dengan model keberhasilan implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle, variabel Isi Kebijakan (*Content Of Policy*) sudah terpenuhi dengan baik. Sedangkan variabel Lingkungan Implementasi (*Context Of Implementation*) belum sepenuhnya terpenuhi. Sebagaimana penjelasan berikut:

#### A. Variabel Isi Kebijakan (*Content Of Policy*):

1. Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli telah memahami dengan jelas isi dan tujuan dari Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri pada masa pandemi Covid-19. Terutama penggunaan kartu vaksin sebagai syarat administrasi penerbangan dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen*, kebijakan tersebut mewakili kepentingan pemerintah, Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli, maskapai, dan calon penumpang. Hadirnya Surat Edaran tersebut mendorong calon penumpang melakukan vaksinasi dan *swab rapid test antigen* sehingga bermanfaat bagi kesehatan. Kebijakan ini juga berdampak pada perubahan kebiasaan penumpang yang mampu beradaptasi dengan keadaan yang ada, bahkan sadar dalam menerapkan protokol kesehatan di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli.
2. Kementerian Perhubungan selaku pembuat kebijakan memiliki kedudukan penting dan strategis dalam melakukan pemantauan dan evaluasi jalannya kebijakan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021. Sedangkan Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli adalah pelaksana kebijakan yang bertugas mengawasi jalannya kebijakan tersebut. Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli mengerahkan Sumber Daya Manusia (SDM) yang telah mengikuti pelatihan/ diklat dan berpengalaman dalam membantu pelayanan kepada calon penumpang.

#### B. Variabel Lingkungan Implementasi (*Context Of Implementation*):

1. Kekuasaan atas jalannya kebijakan Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 berada di bawah Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, sementara kekuasaan pengawasan sepenuhnya oleh Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli. Kepentingan atas jalannya kebijakan ini memiliki pengaruh yang sangat besar karena melibatkan banyak pihak. Sementara itu, masih terdapat kekurangan dalam mensosialisasikan persyaratan administrasi penerbangan kepada calon penumpang pesawat, pada masa pandemi Covid-19 terutama tentang persyaratan kartu vaksin sebagai syarat administrasi penerbangan dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen*.
2. Karakteristik Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sudah sesuai dengan Standar Operasional Prosedur (SOP). Bandar Udara Sultan

Bantilan Tolitoli memberikan pelayanan kepada calon penumpang sesuai dengan aturan dalam Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri melalui Penerbangan Udara pada Masa Pandemi *Covid-19*.

### **Rekomendasi**

Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli sebaiknya mengoptimalkan sosialisasi mengenai persyaratan administrasi yang harus dipenuhi oleh calon penumpang pesawat, terutama berkaitan dengan penggunaan kartu vaksin *Covid-19* sebagai syarat administrasi penerbangan dengan kelengkapan hasil *swab rapid test antigen* dan ketentuan lainnya yang dapat diakses melalui Aplikasi PeduliLindungi serta ketentuan lain misalnya, memasang informasi administrasi persyaratan penerbangan pada masa pandemi *Covid-19* di papan informasi di Bandar Udara Sultan Bantilan Tolitoli.

### **DAFTAR PUSTAKA**

Arikunto, S. (2010). *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Rineka Cipta

ALDIO, O. F., Mardianto, M., & Marpaung, Z. S. (2021). Skripsi "*Analisis Dampak Kebijakan Transportasi Laut Selama Masa Pandemi Covid19 (Studi Pada Pelabuhan Penyeberangan Bakauheni Lampung)*". (Doctoral dissertation, Sriwijaya University).

Dunn, W. (2000). *Pengantar analisis kebijakan publik (Kedua)*. Gajah Mada University Press.

Fitriyana, F. (2021). *Jurnal "Implementasi Kebijakan Pemerintah Mengenai Pemberian Vaksin Terhadap Pengurangan Laju Pertumbuhan Kasus Covid-19 Di Kelurahan Pekapuran Raya Kota Banjarmasin"*. (Doctoral dissertation, Universitas Islam Kalimantan MAB).

INFEKSIEMERGING. (2021). *Situasi Terkini Perkembangan Coronavirus Disease (COVID-19)* 25 November 2021  
<https://infeksiemerging.kemkes.go.id/situasi-infeksi-emerging/situasi-terkini-perkembangan-coronavirus-disease-covid-19-25-november-2021>

Moleong, L. J. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Balai Pustaka.

Niken, N., Mia, P., Septiana, S., Reyhan, R., Argha, A., & Putra, P. (2021). *Jurnal "Implementasi Kebijakan Vaksinasi Covid 19 di Kota Boyolali"*. *Jurnal Syntax Admiration*, 2(11), 2138-2144., Universitas Diponegoro (UNDIP).

Peraturan Presiden Nomor 21 tahun 2020 *tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19)*.

*Gafar*

Surat Edaran Nomor 96 Tahun 2021 *tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan  
Orang Dalam Negeri dengan Transportasi Udara pada Masa Pandemi  
Corona*