

Kapasitas Adaptif Pemerintahan Daerah dalam Menghadapi Krisis COVID-19: Studi Kasus di Kota Medan

Eschi Jesica Gloria Tampubolon

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Corresponding email: eschigloria@ipdn.ac.id

Jurnal Politikologi volume 4 Nomor 2 Tahun 2023

Abstrak

Penelitian ini menunjukkan bahwa kapasitas adaptif merupakan komponen penting dalam kemampuan Pemerintah Kota Medan menghadapi krisis COVID-19. Pandemi memperlihatkan bahwa kapasitas pemerintahan tidak cukup hanya diukur melalui kemampuan menjalankan prosedur administratif secara rutin, tetapi juga melalui kemampuan membaca perubahan, belajar dari perkembangan situasi, menyesuaikan kebijakan, memobilisasi sumber daya, dan mengubah cara kerja organisasi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis kapasitas adaptif Pemerintah Kota Medan dalam menghadapi krisis COVID-19. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berupaya memahami secara mendalam proses adaptasi pemerintahan, perubahan kebijakan, pembelajaran kelembagaan, serta respons aparatur terhadap kondisi krisis yang dinamis. Kapasitas adaptif Pemerintah Kota Medan tercermin melalui perubahan instrumen kebijakan, penyesuaian sistem kerja aparatur, pengelolaan sumber daya, serta koordinasi antarlembaga dalam merespons perkembangan pandemi. Namun, kemampuan beradaptasi tidak hanya bergantung pada fleksibilitas organisasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemerintah daerah perlu membangun kapasitas yang tidak hanya berorientasi pada efisiensi dalam kondisi normal, tetapi juga pada kemampuan belajar dan beradaptasi ketika terjadi krisis.

Keyword: Adaptif Pemerintahan Daerah, Covid-19, Kelembagaan.

Pendahuluan

Pandemi COVID-19 merupakan krisis multidimensional yang menghadirkan tantangan besar bagi kapasitas pemerintahan daerah. Krisis kesehatan berkembang secara cepat dan menghasilkan konsekuensi sosial, ekonomi, administratif, serta politik yang tidak mudah diprediksi. Pemerintah daerah harus mengambil keputusan dalam kondisi informasi yang terbatas, menghadapi perubahan tingkat risiko, menyesuaikan pelayanan publik, mengelola sumber daya yang terbatas, dan merespons perubahan kebijakan pemerintah pusat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kemampuan pemerintah dalam menghadapi krisis tidak cukup dipahami melalui kapasitas administratif yang bersifat rutin. Pemerintah membutuhkan kapasitas untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan, belajar dari perkembangan situasi, dan mengubah strategi ketika kebijakan sebelumnya tidak lagi sesuai. Dalam perspektif *resilience thinking*, kemampuan adaptasi merupakan kapasitas suatu sistem untuk menyesuaikan respons terhadap perubahan eksternal dan proses internal tanpa kehilangan fungsi utamanya (Folke et al., 2010). Dengan demikian, kapasitas

adaptif menjadi dimensi penting dalam memahami kemampuan pemerintahan daerah menghadapi krisis.

Konsep kapasitas adaptif berkembang dari pemikiran mengenai ketahanan (*resilience*) dan tata kelola dalam menghadapi sistem yang kompleks. Folke et al. (2010) membedakan antara *resilience*, *adaptability*, dan *transformability*. *Adaptability* merujuk pada kemampuan aktor untuk menyesuaikan respons terhadap perubahan lingkungan, sedangkan *transformability* berkaitan dengan kemampuan melakukan perubahan yang lebih mendasar ketika kondisi yang ada tidak lagi memadai. Perspektif tersebut relevan bagi pemerintahan karena krisis tidak selalu dapat ditangani melalui prosedur dan struktur yang telah tersedia. Dalam kondisi ketidakpastian, institusi membutuhkan kemampuan untuk bereksperimen, belajar, mengembangkan inovasi, serta mengombinasikan pengetahuan dan sumber daya dari berbagai sumber. Gupta et al. (2010) menunjukkan bahwa kapasitas adaptif kelembagaan berkaitan dengan karakteristik seperti kemampuan belajar, kepemimpinan, fleksibilitas, kapasitas untuk bertindak, serta kemampuan mengelola sumber daya dan pengetahuan. Dengan demikian, kapasitas adaptif bukan sekadar kemampuan bertahan dari tekanan, tetapi kemampuan institusi untuk menyesuaikan diri secara aktif terhadap perubahan.

Dalam konteks pemerintahan, kapasitas adaptif juga berkaitan erat dengan *policy capacity*. Wu et al. (2015) menjelaskan bahwa kapasitas kebijakan mencakup kompetensi analitis, operasional, dan politik pada tingkat individu, organisasi, dan sistem. Ketiga kompetensi tersebut menjadi semakin penting dalam kondisi krisis. Kapasitas analitis memungkinkan pemerintah membaca perkembangan masalah dan menggunakan informasi untuk menghasilkan keputusan yang tepat. Kapasitas operasional memungkinkan pemerintah mengalokasikan sumber daya dan menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan. Sementara itu, kapasitas politik memungkinkan pemerintah memperoleh legitimasi, membangun dukungan, dan mengelola berbagai kepentingan yang muncul selama krisis. Ketika lingkungan kebijakan berubah secara cepat, ketiga kapasitas tersebut harus bekerja secara simultan agar pemerintah tidak hanya mampu merespons perubahan, tetapi juga mampu mengantisipasi dan menyesuaikan kebijakan secara berkelanjutan.

Krisis COVID-19 memperlihatkan secara jelas pentingnya kemampuan tersebut. Pemerintah dihadapkan pada perubahan informasi mengenai tingkat penularan, kebutuhan pelayanan kesehatan, perilaku masyarakat, serta dampak ekonomi. Dalam kondisi seperti ini, prosedur birokrasi yang terlalu kaku dapat menghambat respons pemerintah. Namun, fleksibilitas yang berlebihan juga dapat menimbulkan ketidakpastian dan inkonsistensi kebijakan. Janssen dan van der Voort (2020) menunjukkan bahwa *agility* dan *adaptability* bukan konsep yang identik. *Agility* lebih berkaitan dengan kecepatan merespons, sedangkan *adaptability* mencakup perubahan pada tingkat sistem pemerintahan. Mereka menunjukkan adanya paradoks dalam *adaptive governance*: respons yang efektif membutuhkan kecepatan sekaligus analisis yang memadai, sentralisasi sekaligus desentralisasi, inovasi sekaligus struktur birokrasi, serta pertimbangan ilmiah dan politik. Perspektif ini menjadi penting untuk memahami bagaimana pemerintah daerah mengelola ketegangan antara kebutuhan untuk bertindak cepat dan kebutuhan untuk memastikan keputusan tetap rasional serta terkoordinasi.

Dalam sistem pemerintahan terdesentralisasi seperti Indonesia, tantangan kapasitas adaptif menjadi semakin kompleks karena pemerintah daerah tidak bekerja secara independen.

Penanganan pandemi melibatkan hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, fasilitas kesehatan, aparat keamanan, sektor swasta, organisasi masyarakat, dan masyarakat. Perbedaan kewenangan dan kapasitas antartingkat pemerintahan dapat memengaruhi kemampuan daerah untuk melakukan adaptasi. Pemerintah daerah harus menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam konteks lokal, tetapi pada saat yang sama harus memiliki ruang untuk menyesuaikan implementasi berdasarkan karakteristik wilayah. Santoso (2020) menunjukkan bahwa penanganan COVID-19 di Indonesia memperlihatkan dinamika hubungan pusat-daerah, dari kecenderungan sentralisasi pada tahap awal menuju pembagian peran yang lebih proporsional antara pemerintah pusat dan daerah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kapasitas adaptif pemerintah daerah tidak hanya bergantung pada sumber daya internal, tetapi juga pada kemampuan bernegosiasi, berkoordinasi, dan menyesuaikan diri dalam struktur pemerintahan multilevel.

Kota Medan merupakan kasus yang relevan untuk mengkaji persoalan tersebut. Sebagai salah satu pusat urban dan ekonomi penting di Pulau Sumatra, Kota Medan menghadapi kompleksitas persoalan kesehatan, mobilitas penduduk, aktivitas ekonomi, dan pelayanan publik selama pandemi. Pemerintah Kota Medan mengeluarkan Peraturan Wali Kota Nomor 11 Tahun 2020 tentang Karantina Kesehatan dalam rangka percepatan penanganan COVID-19. Regulasi tersebut tidak hanya mengatur pencegahan dan penanggulangan COVID-19, tetapi juga mencakup koordinasi lintas sektor, sumber daya penanganan, pemantauan, evaluasi, pelaporan, dan penegakan hukum. Selanjutnya, ketika kondisi pandemi berkembang, Pemerintah Kota Medan menerbitkan Peraturan Wali Kota Nomor 27 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Adaptasi Kebiasaan Baru. Regulasi tersebut menunjukkan adanya perubahan dari pendekatan pengendalian awal menuju penyesuaian tata kelola dalam kondisi pandemi yang berkelanjutan, dengan mencakup aspek pemerintahan, kesehatan, sosial budaya, ekonomi, sumber daya, monitoring, evaluasi, dan pelaporan.

Kemampuan melakukan perubahan kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pandemi membutuhkan lebih dari sekadar kapasitas administratif. Pemerintah perlu memiliki kemampuan belajar dan menyesuaikan sistem kerja internal. Salah satu contohnya adalah perubahan sistem kerja aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Kota Medan dari pola kerja konvensional menuju kombinasi *work from office* dan *work from home*. Pada Maret 2020, Pemerintah Kota Medan telah menginstruksikan penggunaan teknologi komunikasi untuk mendukung kerja dari rumah sebagai bagian dari pencegahan penyebaran COVID-19. Kebijakan sistem kerja tersebut kemudian kembali disesuaikan pada Juni dan September 2020 mengikuti perkembangan pandemi dan kebijakan nasional. Perubahan tersebut dapat dipandang sebagai bentuk adaptasi kelembagaan karena pemerintah tidak hanya mempertahankan fungsi administrasi, tetapi juga mengubah cara organisasi bekerja sesuai dengan perubahan lingkungan.

Namun demikian, kemampuan beradaptasi tidak selalu berarti bahwa setiap perubahan kebijakan menghasilkan respons yang efektif. Adaptasi dapat menghadapi keterbatasan informasi, sumber daya, koordinasi, kepemimpinan, dan kapasitas organisasi. Howlett dan Ramesh (2016) menegaskan bahwa defisit kapasitas tertentu dapat menjadi *Achilles' heel* dalam tata kelola dan menyebabkan kegagalan pemerintahan. Dalam situasi krisis, kelemahan pada satu dimensi kapasitas dapat mengurangi kemampuan sistem secara keseluruhan. Karena itu, kapasitas adaptif perlu dipahami sebagai kemampuan sistem pemerintahan untuk menghubungkan informasi,

sumber daya, organisasi, kepemimpinan, dan proses pembelajaran agar dapat menghasilkan respons yang sesuai dengan perubahan situasi.

Meskipun literatur mengenai *adaptive governance*, *resilience*, dan *policy capacity* telah berkembang, masih terdapat ruang untuk memperdalam pemahaman mengenai kapasitas adaptif pemerintah daerah dalam menghadapi krisis kesehatan pada konteks desentralisasi Indonesia. Literatur *policy capacity* terutama menjelaskan kompetensi yang diperlukan pemerintah untuk menghasilkan kebijakan, sedangkan literatur *adaptive governance* lebih banyak menekankan kemampuan institusi menghadapi ketidakpastian dan perubahan (Folke et al., 2010; Gupta et al., 2010; Wu et al., 2015). Persoalan yang masih penting untuk dikaji adalah bagaimana pemerintah daerah mengubah kapasitas administratif yang telah tersedia menjadi kemampuan adaptif ketika menghadapi krisis yang berkembang secara cepat. Dengan kata lain, *research puzzle* penelitian ini adalah: mengapa sebagian kapasitas pemerintahan dapat digunakan untuk beradaptasi terhadap perubahan krisis, sementara kapasitas lainnya justru dapat menjadi sumber kekakuan kelembagaan?

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis kapasitas adaptif Pemerintah Kota Medan dalam menghadapi krisis COVID-19. Penelitian secara khusus mengkaji kemampuan pemerintah dalam membaca perubahan lingkungan, menyesuaikan kebijakan, mengubah sistem kerja, memobilisasi sumber daya, membangun pembelajaran kelembagaan, dan mengoordinasikan berbagai aktor dalam menghadapi pandemi. Penelitian ini berargumen bahwa kapasitas adaptif pemerintah daerah tidak hanya ditentukan oleh besarnya sumber daya atau kewenangan yang dimiliki, tetapi oleh kemampuan mengubah pengetahuan dan sumber daya tersebut menjadi respons yang fleksibel, cepat, terkoordinasi, dan terus belajar. Dengan demikian, studi mengenai Kota Medan diharapkan dapat memperluas pemahaman tentang kapasitas pemerintahan daerah dari perspektif adaptasi, sekaligus menunjukkan pentingnya membangun institusi pemerintah yang mampu mempertahankan fungsi pelayanan publik sambil terus menyesuaikan diri terhadap perubahan dan ketidakpastian.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis kapasitas adaptif Pemerintah Kota Medan dalam menghadapi krisis COVID-19. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian berupaya memahami secara mendalam proses adaptasi pemerintahan, perubahan kebijakan, pembelajaran kelembagaan, serta respons aparatur terhadap kondisi krisis yang dinamis. Studi kasus memungkinkan peneliti mengkaji fenomena secara kontekstual dalam lingkungan kehidupan nyata dan memahami keterkaitan antara tindakan pemerintah, kondisi kelembagaan, serta perubahan lingkungan selama pandemi (Creswell & Poth, 2018; Yin, 2018). Kota Medan dipilih sebagai lokasi penelitian karena karakteristiknya sebagai wilayah perkotaan dengan tingkat mobilitas penduduk dan kompleksitas pelayanan publik yang tinggi sehingga menghadapi tuntutan adaptasi pemerintahan selama pandemi.

Unit analisis penelitian adalah kapasitas adaptif pemerintah daerah dalam merespons perubahan kondisi selama pandemi COVID-19. Analisis difokuskan pada Pemerintah Kota Medan sebagai institusi utama, dengan memperhatikan hubungan dan koordinasi antara organisasi perangkat daerah, kecamatan, kelurahan, fasilitas pelayanan kesehatan, serta aktor masyarakat yang terlibat

dalam penanganan pandemi. Periode penelitian difokuskan pada tahun 2020, yaitu fase ketika pemerintah daerah menghadapi perubahan cepat dalam tingkat risiko, kebijakan pembatasan, sistem kerja aparatur, pelayanan publik, dan kebutuhan masyarakat.

Kapasitas adaptif dianalisis menggunakan kerangka Gupta et al. (2010) mengenai *adaptive capacity*, yang menekankan karakteristik kelembagaan yang memungkinkan suatu sistem merespons perubahan. Kerangka tersebut digunakan untuk mengidentifikasi beberapa aspek utama, yaitu kemampuan belajar, kepemimpinan, fleksibilitas, kemampuan bertindak, akses terhadap sumber daya, serta kemampuan mengelola dan menggunakan pengetahuan. Kerangka tersebut dilengkapi dengan perspektif Folke et al. (2010) yang membedakan kemampuan adaptasi dari sekadar kemampuan bertahan. Berdasarkan kerangka tersebut, penelitian mengidentifikasi lima fokus analisis, yaitu kemampuan pemerintah membaca perubahan lingkungan, kemampuan belajar dari perkembangan krisis, fleksibilitas kebijakan dan organisasi, mobilisasi serta realokasi sumber daya, dan kemampuan membangun koordinasi untuk menghasilkan respons adaptif.

Data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan yang dipilih secara *purposive* berdasarkan pengetahuan, kewenangan, dan keterlibatan mereka dalam penanganan COVID-19. Informan dapat mencakup pejabat Pemerintah Kota Medan, pimpinan dan aparatur organisasi perangkat daerah, anggota satuan tugas COVID-19, aparatur kecamatan dan kelurahan, tenaga kesehatan, serta aktor masyarakat yang terlibat dalam respons pandemi. Apabila diperlukan, teknik *snowball sampling* digunakan untuk memperoleh informan tambahan yang memiliki informasi relevan. Data sekunder diperoleh dari peraturan wali kota, keputusan dan surat edaran, dokumen kebijakan, laporan pemerintah, dokumen satuan tugas, laporan pelayanan publik, serta publikasi resmi yang berkaitan dengan respons Pemerintah Kota Medan terhadap COVID-19.

Analisis data dilakukan secara tematik melalui tahapan kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (Miles et al., 2018). Data dikategorikan berdasarkan kemampuan membaca perubahan, pembelajaran kelembagaan, kepemimpinan adaptif, fleksibilitas organisasi, mobilisasi sumber daya, perubahan kebijakan, dan koordinasi. Selanjutnya, setiap tema dibandingkan untuk melihat pola adaptasi, faktor yang mendukung, serta hambatan yang dihadapi pemerintah daerah. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan teknik dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen kebijakan. Penelitian juga menggunakan *negative case analysis* dengan memperhatikan kondisi ketika adaptasi tidak berjalan efektif untuk menghindari kesimpulan yang hanya berfokus pada keberhasilan pemerintah. Melalui strategi tersebut, penelitian diharapkan mampu menjelaskan bukan hanya bentuk perubahan yang dilakukan Pemerintah Kota Medan selama pandemi, tetapi juga mekanisme kelembagaan yang memungkinkan atau menghambat kapasitas adaptif pemerintah daerah.

Hasil dan Pembahasan

Kapasitas Adaptif Pemerintah Kota dalam Menghadapi Ketidakpastian

Hasil analisis menunjukkan bahwa pandemi COVID-19 mendorong Pemerintah Kota Medan untuk mengembangkan kapasitas adaptif karena karakter krisis mengalami perubahan secara cepat dan membutuhkan penyesuaian kebijakan secara berkelanjutan. Pada tahap awal pandemi,

pemerintah menghadapi ketidakpastian mengenai perkembangan penularan, dampak sosial-ekonomi, kapasitas pelayanan kesehatan, serta respons masyarakat terhadap pembatasan aktivitas. Situasi tersebut membuat mekanisme pemerintahan yang bersifat rutin tidak sepenuhnya memadai. Pemerintah perlu melakukan penyesuaian terhadap regulasi, sistem kerja aparatur, pelayanan publik, koordinasi antarlembaga, dan mekanisme pengawasan.

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kapasitas adaptif berbeda dari sekadar kapasitas administratif. Kapasitas administratif memungkinkan organisasi menjalankan fungsi yang telah ditetapkan, sedangkan kapasitas adaptif memungkinkan organisasi mengubah cara menjalankan fungsi tersebut ketika lingkungan mengalami perubahan. Gupta et al. (2010) menempatkan kemampuan belajar, kepemimpinan, fleksibilitas, kemampuan bertindak, dan pengelolaan sumber daya sebagai karakteristik penting kapasitas adaptif kelembagaan. Dalam kasus Kota Medan, perubahan kebijakan selama pandemi menunjukkan adanya kebutuhan untuk terus menyesuaikan instrumen pemerintahan dengan kondisi krisis yang berkembang.

Perubahan dari kebijakan karantina kesehatan menuju penerapan adaptasi kebiasaan baru merupakan salah satu indikasi penting. Pemerintah Kota Medan menerbitkan Peraturan Wali Kota Nomor 11 Tahun 2020 mengenai karantina kesehatan sebagai bagian dari percepatan penanganan COVID-19, kemudian mengeluarkan Peraturan Wali Kota Nomor 27 Tahun 2020 mengenai pelaksanaan adaptasi kebiasaan baru. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah tidak mempertahankan satu pendekatan secara permanen, tetapi menyesuaikan kebijakan ketika karakter persoalan berubah. Adaptasi semacam ini sesuai dengan argumentasi Folke et al. (2010) bahwa kemampuan adaptif berkaitan dengan kapasitas aktor untuk menyesuaikan tindakan terhadap perubahan lingkungan tanpa kehilangan fungsi utama sistem.

Pembelajaran Kelembagaan sebagai Sumber Kapasitas Adaptif

Salah satu aspek penting kapasitas adaptif adalah kemampuan pemerintah untuk belajar dari pengalaman dan informasi baru. Krisis COVID-19 menghasilkan kondisi yang berbeda dari prosedur pemerintahan normal karena informasi mengenai virus, pola penularan, risiko kesehatan, dan efektivitas intervensi terus berkembang. Pemerintah daerah karena itu harus memperbarui cara memahami masalah dan menyesuaikan kebijakan berdasarkan pengalaman implementasi.

Dalam konteks Kota Medan, pembelajaran kelembagaan dapat dilihat dari perubahan instrumen kebijakan dan penyesuaian sistem kerja aparatur selama tahun 2020. Pemerintah tidak hanya berupaya mempertahankan fungsi pelayanan publik, tetapi juga mengubah mekanisme kerja agar fungsi pemerintahan dapat terus berjalan dengan risiko penularan yang lebih rendah. Penyesuaian sistem kerja melalui kombinasi bekerja dari kantor dan bekerja dari rumah memperlihatkan bahwa organisasi birokrasi dapat mengubah mekanisme internal ketika kondisi lingkungan tidak memungkinkan pola kerja konvensional.

Pembelajaran juga memiliki dimensi koordinasi. Informasi yang berasal dari sektor kesehatan perlu dihubungkan dengan keputusan administratif, sosial, ekonomi, dan keamanan. Karena itu, kapasitas adaptif tidak berada hanya pada satu organisasi, tetapi berkembang melalui interaksi antarlembaga. Hal ini memperkuat pandangan Wu et al. (2015) bahwa kapasitas pemerintahan memiliki dimensi individual, organisasi, dan sistemik. Kemampuan beradaptasi pada tingkat

organisasi akan terbatas apabila tidak didukung oleh kemampuan sistem untuk mengintegrasikan informasi dan tindakan berbagai institusi.

Fleksibilitas Organisasi dan Perubahan Cara Kerja

Hasil analisis juga menunjukkan bahwa fleksibilitas organisasi menjadi komponen penting dalam kapasitas adaptif Pemerintah Kota Medan. Pandemi menuntut birokrasi untuk mempertahankan fungsi pemerintahan sekaligus mengurangi risiko penyebaran penyakit. Kondisi tersebut mendorong perubahan terhadap mekanisme kerja aparatur, pola pelayanan, komunikasi organisasi, dan penggunaan teknologi.

Perubahan sistem kerja aparatur menunjukkan bahwa birokrasi memiliki kemampuan untuk menyesuaikan prosedur internal terhadap kondisi eksternal. Adaptasi tersebut bukan berarti menghilangkan aturan birokrasi, melainkan mengubah cara aturan diterapkan. Dalam konteks ini, fleksibilitas perlu dipahami sebagai kemampuan menginterpretasikan dan menyesuaikan prosedur tanpa menghilangkan tujuan utama organisasi. Gupta et al. (2010) menempatkan fleksibilitas dan kemampuan bertindak sebagai karakteristik kelembagaan yang penting karena institusi yang terlalu kaku akan mengalami kesulitan ketika menghadapi perubahan lingkungan.

Janssen dan van der Voort (2020) menjelaskan bahwa respons krisis membutuhkan keseimbangan antara *agility* dan *adaptability*. Kecepatan merespons penting dalam situasi darurat, tetapi kecepatan saja tidak menjamin keberhasilan. Pemerintah juga harus memiliki kemampuan untuk melakukan perubahan yang tepat berdasarkan informasi dan pembelajaran. Dalam kasus Medan, penyesuaian sistem kerja dan kebijakan menunjukkan adanya upaya menggabungkan kebutuhan untuk bertindak cepat dengan kebutuhan mempertahankan fungsi pemerintahan.

Mobilisasi dan Penyesuaian Sumber Daya

Kapasitas adaptif juga terlihat melalui kemampuan pemerintah memobilisasi dan menyesuaikan penggunaan sumber daya. Krisis menciptakan kebutuhan baru yang tidak selalu dapat dipenuhi melalui alokasi sumber daya yang telah ditetapkan sebelum pandemi. Pemerintah harus menyesuaikan prioritas, mengarahkan aparatur, serta menghubungkan sumber daya dari berbagai sektor untuk memenuhi kebutuhan penanganan COVID-19.

Dalam situasi tersebut, kapasitas adaptif tidak hanya berkaitan dengan jumlah sumber daya yang dimiliki, tetapi kemampuan mengalokasikan sumber daya sesuai dengan perubahan kebutuhan. Howlett dan Ramesh (2016) menjelaskan bahwa defisit kapasitas pada bagian tertentu dapat menjadi titik lemah dalam keseluruhan sistem pemerintahan. Artinya, keberadaan sumber daya dalam jumlah besar tidak otomatis menghasilkan respons efektif apabila pemerintah tidak mampu mengorganisasi dan mengarahkannya secara tepat.

Bagi Pemerintah Kota Medan, tantangan tersebut semakin kompleks karena penanganan pandemi tidak hanya berkaitan dengan kesehatan. Pemerintah harus memperhatikan keberlangsungan pelayanan publik, dampak ekonomi, kebutuhan masyarakat, ketertiban sosial, serta keberlanjutan administrasi pemerintahan. Dengan demikian, kemampuan melakukan penyesuaian prioritas

menjadi bagian dari kapasitas adaptif yang menentukan kemampuan pemerintah mempertahankan fungsi utamanya selama krisis.

Kepemimpinan Adaptif dan Koordinasi Multilevel

Kepemimpinan menjadi faktor penting dalam menghubungkan berbagai komponen kapasitas adaptif. Dalam situasi ketidakpastian, pemimpin pemerintahan tidak hanya dituntut membuat keputusan, tetapi juga menginterpretasikan perubahan, mengomunikasikan arah kebijakan, mengoordinasikan organisasi, dan memberikan ruang bagi penyesuaian pada tingkat implementasi. Kepemimpinan adaptif diperlukan karena pemerintah tidak selalu memiliki informasi lengkap ketika keputusan harus dibuat.

Dalam konteks desentralisasi Indonesia, kepemimpinan daerah juga berlangsung dalam sistem pemerintahan multilevel. Pemerintah Kota Medan harus menyesuaikan kebijakan lokal dengan kebijakan pemerintah pusat dan provinsi, sekaligus menerjemahkannya ke dalam kondisi masyarakat di tingkat lokal. Santoso (2020) menunjukkan bahwa penanganan COVID-19 di Indonesia memperlihatkan dinamika hubungan pusat-daerah yang membutuhkan sinergi antara kebijakan nasional dan kebutuhan lokal. Kondisi ini menunjukkan bahwa kapasitas adaptif pemerintah daerah juga merupakan kemampuan untuk beradaptasi terhadap perubahan kebijakan dan tuntutan dari tingkat pemerintahan yang berbeda.

Janssen dan van der Voort (2020) menunjukkan bahwa krisis dapat menciptakan paradoks antara sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi dapat mempercepat pengambilan keputusan, sedangkan desentralisasi memungkinkan penyesuaian kebijakan dengan kondisi lokal. Dalam konteks Medan, kapasitas adaptif membutuhkan kemampuan menghubungkan kedua kebutuhan tersebut. Pemerintah daerah perlu mengikuti kerangka nasional, tetapi juga harus memiliki kemampuan menerjemahkan dan mengimplementasikannya sesuai dengan kondisi lokal.

Dari Respons Krisis menuju Kapasitas Adaptif

Secara keseluruhan, analisis menunjukkan bahwa kapasitas adaptif Pemerintah Kota Medan dapat dipahami melalui lima mekanisme yang saling berkaitan, yaitu membaca perubahan, belajar dari pengalaman, menyesuaikan kebijakan, mengalokasikan kembali sumber daya, dan mengoordinasikan tindakan. Kelima mekanisme tersebut menunjukkan bahwa adaptasi bukan tindakan tunggal, melainkan proses berkelanjutan.

Temuan tersebut memperkuat perspektif Folke et al. (2010) bahwa adaptabilitas merupakan kemampuan untuk menghadapi perubahan melalui penyesuaian perilaku, institusi, dan strategi. Pemerintah yang adaptif bukan pemerintah yang selalu menghasilkan kebijakan yang benar sejak awal, melainkan pemerintah yang mampu memperbaiki respons ketika informasi dan kondisi berubah. Dalam konteks COVID-19, kemampuan tersebut menjadi penting karena kebijakan yang efektif pada fase awal pandemi belum tentu sesuai ketika masyarakat memasuki fase adaptasi kebiasaan baru.

Dengan demikian, kasus Kota Medan menunjukkan bahwa kapasitas adaptif pemerintahan daerah merupakan kombinasi antara kapasitas internal dan kemampuan melakukan penyesuaian.

Kapasitas internal berupa aparatur, kewenangan, organisasi, informasi, dan sumber daya menjadi modal awal, tetapi efektivitasnya ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk menggunakan dan mengubah modal tersebut sesuai perkembangan krisis. Kapasitas adaptif karena itu tidak dapat disamakan dengan fleksibilitas tanpa arah. Adaptasi membutuhkan kepemimpinan, pembelajaran, informasi, koordinasi, dan kemampuan mempertahankan tujuan dasar pemerintahan.

Temuan ini memberikan implikasi penting bagi pengembangan pemerintahan daerah pascakrisis. Pemerintah daerah perlu membangun institusi yang tidak hanya efisien dalam kondisi normal, tetapi juga mampu belajar dan beradaptasi ketika menghadapi gangguan. Penguatan sistem informasi, mekanisme evaluasi kebijakan, fleksibilitas organisasi, koordinasi lintas sektor, dan kepemimpinan adaptif perlu ditempatkan sebagai bagian dari pembangunan kapasitas pemerintahan. Dengan pendekatan tersebut, pengalaman menghadapi COVID-19 tidak berhenti sebagai respons terhadap satu krisis, tetapi menjadi sumber pembelajaran kelembagaan untuk menghadapi krisis dan ketidakpastian di masa depan.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa kapasitas adaptif merupakan komponen penting dalam kemampuan Pemerintah Kota Medan menghadapi krisis COVID-19. Pandemi memperlihatkan bahwa kapasitas pemerintahan tidak cukup hanya diukur melalui kemampuan menjalankan prosedur administratif secara rutin, tetapi juga melalui kemampuan membaca perubahan, belajar dari perkembangan situasi, menyesuaikan kebijakan, memobilisasi sumber daya, dan mengubah cara kerja organisasi. Dalam kondisi krisis yang penuh ketidakpastian, kemampuan tersebut memungkinkan pemerintah mempertahankan fungsi pelayanan dan pemerintahan sekaligus merespons perubahan lingkungan secara lebih fleksibel.

Hasil analisis menunjukkan bahwa kapasitas adaptif Pemerintah Kota Medan tercermin melalui perubahan instrumen kebijakan, penyesuaian sistem kerja aparatur, pengelolaan sumber daya, serta koordinasi antarlembaga dalam merespons perkembangan pandemi. Namun, kemampuan beradaptasi tidak hanya bergantung pada fleksibilitas organisasi. Kepemimpinan, informasi, pembelajaran kelembagaan, dan koordinasi multilevel menjadi faktor yang menentukan apakah perubahan tersebut dapat menghasilkan respons yang efektif. Kapasitas adaptif dengan demikian merupakan kemampuan sistem pemerintahan untuk menghubungkan berbagai sumber daya dan kompetensi dalam menghadapi ketidakpastian.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemerintah daerah perlu membangun kapasitas yang tidak hanya berorientasi pada efisiensi dalam kondisi normal, tetapi juga pada kemampuan belajar dan beradaptasi ketika terjadi krisis. Penguatan sistem informasi, evaluasi kebijakan, fleksibilitas organisasi, koordinasi lintas sektor, dan kepemimpinan adaptif penting untuk membangun pemerintahan daerah yang lebih tangguh dalam menghadapi krisis di masa mendatang.

Referensi

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.

Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4), Article 20. <https://doi.org/10.5751/ES-03610-150420>

Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4), Article 20. <https://doi.org/10.5751/ES-03610-150420>

Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., & Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: A method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459–471. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006>

Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., Nooteboom, S., & Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: A method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459–471. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006>

Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301–313. <https://doi.org/10.1111/regg.12091>

Janssen, M., & van der Voort, H. (2020). Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic. *International Journal of Information Management*, 55, 102180. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102180>

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2018). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (4th ed.). SAGE Publications.

Santoso, T. (2020). Relasi pusat-daerah dalam menangani COVID-19 di Indonesia. *Jurnal Ilmu Administrasi*, 17(2). <https://doi.org/10.31113/jia.v17i2.571>

Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.