

# Proses Pengambilan Kebijakan Pembatasan Perjalanan Pantai Gading Dalam Menghadapi Pandemi COVID-19 Tahun 2020

Velinca Trisha<sup>1)</sup>, Putu Titah Kawitri Resen<sup>2)</sup>, Penny Kurnia Putri<sup>3)</sup>

<sup>1,2,3)</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: [velincatrisha99@gmail.com](mailto:velincatrisha99@gmail.com)<sup>1</sup>, [kawitriresen@unud.ac.id](mailto:kawitriresen@unud.ac.id)<sup>2</sup>, [pennykurnia@unud.ac.id](mailto:pennykurnia@unud.ac.id)<sup>3</sup>

## ABSTRAK

*Ivory Coast is a country with the lowest number of infected cases of COVID-19 in Africa. However, Ivory Coast's government acted quickly with the aim of reducing the number of cases increasing in Ivory Coast. The regulations issued by the Ivory Coast government relating to the handling of COVID-19 are entirely through consideration at the National Security Council. One of the policies issued by the National Security Council, namely the policy of travel restrictions and border closures, has sparked controversy within the National Security Council because of differences in interests between institutions. On the one hand, the interests of the Monitoring Committee, the National Security Council, and the President of Ivory Coast are in the fulfilment of policies for implementing travel restrictions and border closure. But on the other hand, there are institutions such as the Ministry of Trade and Industry, the Ministry of Trade, and the CCC (Conseil du Cafè-Cacao) which strongly reject the policies of travel restrictions and border closures because their interests are not in line with the policies. The policy-making process based on the different interests from various bureaucrats will be examined using the Bureaucracy Model of Decision Making according to Mingst and Arreguin-Toft, with emphasizing process of push and pull or tug-of-war of interests among institutions. After the travel and border closure policies for the mobilization of people and goods have been formulated, the next step is to discuss these policies. In that process there is a process of push and pull or tug-of-war of interests between the pro and contra parties. Finally, the process resulted in a policy that could fulfil the interests of all institutions, namely by continuing to apply a policy of travel restrictions and border closures but limited to human mobility, while the mobility of goods was allowed to enter and leave the Ivory Coast.*

**Keywords :** *Bureaucracy Model of Decision Making, COVID-19, Ivory Coast, travel restrictions and border closures policies*

## 1. PENDAHULUAN

Kasus COVID-19 menurut Ravelo dan Jerving (2021) pertama kali teridentifikasi sebagai penyakit misterius di salah satu kota Tiongkok bernama Wuhan pada bulan Desember 2019. Pemerintah Tiongkok awalnya mengidentifikasi virus COVID-19 dan memberikan nama sementara yakni 2019-nCoV (Ravelo & Jerving, 2021; WHO, 2020).

Pada tanggal 30 Januari 2020, Direktur Jenderal *World Health Organization*, Tedros Adhanom Ghebreyesus, mendeklarasikan penyebaran virus 2019-nCoV sebagai darurat kesehatan publik yang perlu menjadi perhatian internasional karena melihat negara-negara dengan sistem kesehatan lemah seperti Filipina dan India melaporkan

kasus infeksi 2019-nCoV (WHO, 2020). *World Health Organization* kemudian memberikan nama resmi penyakit yang disebabkan oleh *novel coronavirus* sebagai virus COVID-19 (WHO, 2020).

Pantai Gading pertama kali mengidentifikasi infeksi virus COVID-19 di negaranya pada tanggal 11 Maret 2020 (Reuters, 2020). Kasus tersebut kemudian diikuti dengan bertambahnya jumlah kasus konfirmasi COVID-19 pada hari-hari berikutnya. Pada tanggal 23 Maret 2020, ketika kasus konfirmasi COVID-19 berjumlah 25 kasus, Pemerintah Pantai Gading mengeluarkan beberapa kebijakan sebagai respon untuk mencegah dan menanggulangi penyebaran pandemi COVID-19. Salah satunya adalah dengan mengumumkan dan menyatakan *state of emergency* (Reuters, 2020). Pernyataan tersebut diikuti dengan diberlakukannya kebijakan pembatasan perjalanan yang membatasi mobilitas manusia untuk keluar atau masuk Kota Abidjan yang merupakan pusat perekonomian bagi Pantai Gading. Kebijakan tersebut mulai diberlakukan pada tanggal 26 Maret 2020 (Africa News, 2020; MSF, 2020; Présidence de la République de Côte d'Ivoire, 2020). Selanjutnya pada tanggal 29 Maret 2020, Pemerintah Pantai Gading mengeluarkan kebijakan tambahan yakni pembatasan perjalanan internasional melalui jalur udara, darat, dan laut (Polichinelle, 2020). Pantai Gading memiliki sejarah migrasi sejak awal kemerdekaannya pada tahun 1960

(MGSOG, 2017). Pantai Gading menjadi negara kedua di Benua Afrika yang menerima paling banyak pekerja migran setelah Afrika Selatan yang mana jumlah pekerja migran di Pantai Gading mencapai 10% dari total penduduk (ABI, n.d.). Pada sektor kakao sendiri, pekerja secara keseluruhan mencapai angka 39% yang mana 10% dari pekerja di sektor tersebut adalah pekerja migran. Sektor kakao kemudian dapat dikatakan cukup didominasi oleh pekerja yang mencapai 1 per 3 bagian dari total pekerja di sektor tersebut (Crédit Agricole Group, n.d.). Pekerja migran pun cenderung didominasi oleh kelompok dengan usia muda atau masih pada usia kerja optimal yang melihat adanya kesempatan dan peluang di Pantai Gading (MGSOG, 2017). Pantai Gading sangat terbuka akan kehadiran pekerja migran karena kontribusi para pekerja migran yang tinggi untuk perekonomian Pantai Gading (ABI, n.d.).

Kebijakan pembatasan perjalanan yang dikeluarkan Pemerintah Pantai Gading menjadi menarik karena jika dilihat secara global, tingkat infeksi dan kematian yang dialami negara tersebut tergolong rendah. Kebijakan yang diambil pun kemudian menjadi

pro dan kontra di dalam internal negara Pantai Gading karena adanya kontradiksi yang dimiliki antar Lembaga. Di satu sisi ada pihak yang menyetujui untuk menjalankan kebijakan pembatasan perjalanan secara menyeluruh, namun di sisi lain adapun pihak-pihak yang secara serentak menyuarakan ketidaksetujuannya terhadap kebijakan yang diambil karena merugikan kepentingan negaranya. Hal ini kemudian membuat timbulnya dinamika dalam proses pengambilan kebijakan di Pantai Gading.

## 2. KAJIAN PUSTAKA

Artikel jurnal pertama adalah artikel yang ditulis oleh OECD yang berjudul "*How Immigrants Contribute to South Africa's Economy*" yang membahas terkait bagaimana para pendatang atau imigran menjadi salah satu faktor yang memengaruhi ekonomi Afrika Selatan. Menurut OECD (2018), pekerja migran di Afrika Selatan mendapatkan porsi pekerjaan yang lebih besar dibandingkan para penduduk asli. Perbedaan terkait tingkat pekerjaan terhadap populasi antara pekerja migran dan penduduk asli hampir mencapai angka 25% di tahun 2011. Hal ini karena para pekerja migran memiliki kecenderungan masih berusia muda yakni di bawah 35 tahun yang menjadi sasaran industri sektor pertambangan, agrikultur maupun sektor jasa.

Artikel jurnal yang ditulis oleh OECD (2018) kemudian mampu menunjukkan negara memiliki kebutuhan terhadap pekerja migran. Sektor agrikultur di Pantai Gading, terutama pertanian biji kakao tidak hanya membutuhkan pekerja lokal, tetapi juga memerlukan pekerja migran untuk membantu proses panen dari biji kakao tersebut. Keberadaan pekerja migran di Pantai Gading membantu mempercepat proses panen biji kakao sehingga produksi dan aktivitas perdagangan pun menjadi lancar.

Artikel jurnal kedua yang digunakan adalah artikel yang ditulis oleh Adeola dan Oluymi yang membahas terkait permasalahan Nigeria dengan negara-negara tetangganya seperti Chad, Kamerun, Benin, dan Niger. Ancaman keamanan yang diterima oleh Nigeria dari negara-negara tersebut seperti permasalahan penyelundupan dan perdagangan senjata, amunisi senjata, manusia, narkoba, hasil produksi agrikultur, prostitusi, dan pekerja anak. Selain itu, ada juga kerusuhan-kerusuhan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok ekstrimis dan teroris di daerah-daerah sekitar perbatasan. Aktivitas-aktivitas ilegal tersebut sangat memengaruhi ekonomi dan stabilitas Nigeria. Hal ini kemudian membuat Pemerintah Nigeria terpaksa dan memutuskan untuk mengeluarkan kebijakan luar negeri yakni penutupan pembatasan perjalanan. Menurut Adeola dan Oluymi (2012), proses pengambilan kebijakan luar negeri oleh Nigeria juga tidak dilakukan secara terburu-buru dan sudah berdasarkan

atas banyak pertimbangan melihat keanggotaan Nigeria di *Economic Community of West African States* (ECOWAS).

Artikel jurnal oleh Adeola dan Oluyemi (2012) menunjukkan bahwa ancaman yang datang dan menimbulkan ketidakamanan membuat pemerintah suatu negara mengambil tindakan untuk meminimalisir ancaman dan kerugian yang ditimbulkan di Pantai Gading dalam hal ini pandemic COVID-19.

### **Konsep Pekerja Migran**

Konsep pekerja migran akan menjadi salah satu konsep pendukung dalam melihat pentingnya pekerja migran di negara Pantai Gading terutama dalam sektor biji kakao. Pekerja Migran menurut lembaga ILO (2002) merupakan sekumpulan orang yang merantau ke daerah atau negara lain untuk melakukan pekerjaan yang tidak ingin dikerjakan oleh penduduk lokal yang biasa dikenal dengan “*three-Ds*” (*dirty, degrading and dangerous*). Arus masuk Pekerja Migran meningkatkan produktivitas dalam suatu negara yang kemudian memberikan keuntungan besar dan kerugian dalam jumlah yang kecil (Walmsley, 2015; Christofides, 2007). Christofides (2007) juga menambahkan bahwa kehadiran Pekerja Migran melengkapi pekerja lokal sehingga memberikan dampak positif bagi perekonomian. Konsep pekerja migran kemudian akan menjadi pedoman dalam jurnal ini dalam melihat pentingnya kehadiran pekerja migran dalam membantu pertanian kakao di Pantai Gading.

### **Konsep Model Politik Birokrasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri**

Konsep kedua yang akan digunakan dalam jurnal ini adalah konsep model politik birokrasi dalam pembentukan kebijakan luar negeri yang akan menjadi konsep utama dalam melihat proses Pemerintah Pantai Gading dalam mengambil kebijakan pembatasan perjalanan. Secara umum, kebijakan luar negeri merupakan suatu aksi yang patut diambil ketika negara mengalami ancaman yang berkaitan dengan keamanan (Adeola & Oluyemi, 2012). Kebijakan Luar Negeri merupakan kunci penting dalam proses yang mana negara menyampaikan tujuan dan kepentingannya dalam bentuk tindakan konkret. Negara dapat mengeluarkan kebijakan luar negeri karena adanya ancaman penyakit atau pandemi (Katz & Singer, 2007). Hal itu karena, ancaman penyakit dan pandemi mampu menyebabkan ketidakstabilan, kerusakan politik, kekacauan dalam masyarakat serta kemunduran kelangsungan ekonomi di suatu negara atau wilayah (Katz & Singer, 2007). Fidler & Drager (2006) juga menyatakan bahwa sekarang ini isu kesehatan menjadi penting bagi negara-negara agar keamanan, pertumbuhan ekonomi, dan lainnya dapat terjaga.

Kebijakan luar negeri suatu negara terbentuk melalui suatu proses yang melibatkan informasi, interpretasi dan saran, koordinasi kebijakan antar lembaga atau kementerian. Lembaga-lembaga yang

biasanya terlibat dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri misalnya; Lembaga eksekutif, kementerian luar negeri, badan intelijen negara, dan kementerian lainnya (Wallace, 1971). Proses terbentuknya kebijakan luar negeri suatu negara dimulai dari identifikasi permasalahan yang ada (Wallace, 1971), pertimbangan kepentingan negara seperti kelangsungan masyarakat dan ekonomi (Courtois, 2000), serta situasi yang dihadapi sehingga menempatkan pembuat kebijakan untuk lebih peka dalam memberikan respon (Maoz, 1990).

Wallace (1971) menyebutkan ada dua tujuan dan kepentingan nasional yang mengarahkan proses terbentuknya kebijakan luar negeri, yaitu; *direct national goals* dan *indirect national goals*. Tujuan nasional langsung biasanya dikeluarkan negara ketika menghadapi isu mendesak seperti penyakit dan pandemi yang membutuhkan penanganan dalam waktu singkat (Wallace, 1971; Mintz & DeRouen, 2010). Wallace (1971) menambahkan bahwa proses pengambilan kebijakan luar negeri dengan tujuan nasional langsung cenderung memusatkan pada permasalahan yang sifatnya segera,

mendesak, dan penting sehingga seringkali mengabaikan permasalahan-permasalahan lainnya.

Salah satu bentuk dari Proses Pengambilan Kebijakan Luar Negeri adalah Model Politik Birokrasi. Menurut Mingst dan Arreguín-Toft (2017), Model Politik Birokrasi memperlihatkan bahwa proses pengambilan kebijakan dilakukan oleh aktor dalam lembaga pembentuk kebijakan yang masing-masing mewakili kepentingan berbeda.

Seperti yang telah disampaikan, bahwa terdapat lembaga pemerintahan atau kementerian terkait yang memiliki wewenang untuk membentuk kebijakan luar negeri di sebuah negara. Ketika terdapat masalah yang diidentifikasi, lembaga dan kementerian terkait akan mendiskusikan kebijakan luar negeri yang akan dibentuk atau diambil. Menurut Mingst dan Arreguín-Toft (2017), pada proses pengambilan atau pengambilan kebijakan itulah terjadi tarik menarik dan negosiasi antara lembaga dan individu sebagai aktor pembentuk kebijakan yang masing-masing memiliki kepentingan yang berbeda-beda pula. Kebijakan yang akhirnya diambil tidak selalu kebijakan yang paling rasional, namun lebih kepada kebijakan yang dapat diterima oleh seluruh pihak dengan pertimbangan bahwa

kepentingan masing-masing aktor terpenuhi. Keputusan akhir juga ditentukan oleh kekuatan relatif yang dimiliki aktor pembentuk kebijakan.

Proses pengambilan kebijakan di Pantai Gading akan dijabarkan dengan menggunakan Model Politik Birokrasi yang dilihat dari strategi pemerintah dalam membentuk kebijakan luar negeri dengan menggunakan politik birokrasi serta proses pengambilan kebijakan yang melibatkan lembaga pembuat kebijakan negara. Dari beberapa model pengambilan kebijakan luar negeri, Model Politik Birokrasi merupakan pisau analisis yang tepat untuk proses pembentukan kebijakan luar negeri di Pantai Gading. Hal tersebut dikarenakan kebijakan pembatasan perjalanan di Pantai Gading diputuskan seutuhnya oleh lembaga pemerintah yang berada dalam birokrasi. Dalam pengambilan kebijakan pembatasan perjalanan tersebut, terjadi tarik menarik kepentingan antara lembaga pemerintah di Pantai Gading. Lalu, keputusan terkait kebijakan pembatasan perjalanan adalah hasil dari proses negosiasi kepentingan tiap lembaga, dan kebijakan tersebut dilihat

sebagai kebijakan yang dapat memenuhi kepentingan seluruh lembaga pemerintah.

### **3. METODOLOGI PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Untuk sumber data yang digunakan adalah sumber data primer dan sebagian besar sumber data sekunder. Unit analisis yang digunakan adalah negara. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik kepustakaan. Data yang didapatkan pada proses pengumpulan data akan diproses dan diolah dengan menggunakan teknik interpretatif. Terakhir, data hasil penelitian akan disajikan secara kualitatif.

### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Kebijakan Pembatasan Perjalanan Pantai Gading dalam Menghadapi Pandemi COVID-19**

Pada 11 Maret 2020, Menteri Kesehatan dan Kebersihan Masyarakat Pantai Gading mengonfirmasi kasus COVID-19 pertama di Pantai Gading. Setelah satu kasus terkonfirmasi di Pantai Gading, Kementerian Kesehatan Masyarakat Pantai Gading langsung melakukan *tracing* kepada orang-orang yang pernah kontak langsung dengan orang pertama yang terkonfirmasi positif. Kemudian didapatkan bahwa istri penderita juga positif COVID-19 yang kemudian secara akumulatif kasus konfirmasi positif COVID-19 menjadi 2 kasus. Selanjutnya pada tanggal 14 Maret 2020, Menteri Kesehatan dan

Kebersihan Masyarakat Pantai Gading mengumumkan bahwa terdapat 3 kasus tambahan, sehingga total kasus terkonfirmasi positif COVID-19 di Pantai Gading adalah 5 kasus (Agence Ecofin, 2020).

Pada tanggal 16 Maret 2020, dengan kasus teridentifikasi sebanyak 6 kasus, Presiden Pantai Gading menyetujui dilakukannya 13 tindakan pencegahan penyebaran COVID-19 (Gouvernement de Cote D'ivoire, 2020). Seperti yang disampaikan oleh Presiden Pantai Gading, Alassane Dramane Ouattara, melalui akun resmi twitter @AOuattara\_PRCI, bahwa pada 16 Maret 2020 ia bersama *Conseil National de Sécurité* atau Dewan Keamanan Nasional Pantai Gading mengadakan rapat yang membahas langkah-langkah dan tindakan yang harus segera diambil oleh Pantai Gading untuk mencegah penyebaran COVID-19 (twitter presiden Pantaigading). Adapun tindakan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Pantai Gading yang mana salah satunya adalah penutupan perbatasan darat, laut, dan udara dari semua mobilitas manusia dan barang.

Lalu setelah kembali dilakukan pertimbangan dalam pertemuan yang dilaksanakan Dewan Keamanan Nasional, akhirnya dilakukan pengecualian bagi kepentingan bantuan kemanusiaan, kargo, dan logistik. Hal-hal yang berkaitan dengan upaya bantuan kemanusiaan, mobilitas kargo, komoditas, dan logistik tetap mendapatkan izin untuk bergerak masuk dan atau keluar perbatasan Pantai Gading, namun tetap

melewati pemeriksaan kesehatan dan kebersihan yang ketat baik itu pemeriksaan muatan dan awak transportasi (Gouvernement de Cote D'ivoire, 2020).

Dewan Keamanan Nasional Pantai Gading selalu melakukan evaluasi peraturan. Selanjutnya, kasus yang telah teridentifikasi hingga 22 Maret 2020 adalah sebanyak 25 kasus. Kendati kenaikan kasus tidak terjadi secara signifikan, Pemerintah Pantai Gading menyatakan *State of Emergency* pada 23 Maret 2020. Hal tersebut disampaikan secara langsung oleh Alassane Ouattara melalui pesan resmi yang disiarkan pada laman resmi Presiden Pantai Gading. Cuplikan pesan tersebut adalah sebagai berikut (Présidence de la République de Côte d'Ivoire, 2020):

*“My dear compatriots, The Government and I are following with particular attention the evolution of the situation in our country. We remain firmly committed to mobilizing all means to overcome this terrible pandemic. Thus, faced with the progression of the pandemic in our country, I have decided to strengthen the provisions already in force. This is why I declare a state of emergency throughout the national territory, in accordance with Law No. 59-231 of November 7, 1959. Additional measures will be taken to strengthen the prevention system put in place. by the National Security Council. All these provisions were the subject of a decree which I have just signed today.”*

Dapat diperhatikan dalam pesan tersebut bahwa fokus pemerintah Pantai Gading saat itu hanya mengatasi pandemi, apapun dan

bagaimanapun cara yang dilakukan. Beberapa ketentuan yang diarahkan oleh Presiden Pantai Gading agar tetap dilakukan meliputi: pemberlakuan jam malam maksimal pukul 9 malam bagi seluruh usaha mikro kecil dan menengah; penutupan tempat hiburan seperti bioskop hingga restoran; dan memperketat pembatasan perjalanan internasional melalui jalur udara, darat, dan laut. Pernyataan *State of Emergency* tersebut didasarkan pada peraturan Nomor 59-231 tahun 1959 yang berbunyi (Mel, 2008):

*“a state of emergency may be declares on all or part of the national territory either in the event of imminent danger resulting from serious breaches of public order, or in the event of events which, by their nature or seriousness, are likely to hinder the smooth running of the economy or public services or services of social interest.”*

Disampaikan bahwa *State of Emergency* merujuk pada adanya ancaman yang bersifat menghambat kelancaran perekonomian, pelayanan umum, dan pelayanan kepentingan sosial secara keseluruhan. Pemerintah Pantai Gading telah memiliki kalkulasi, bahwa upaya mengurangi angka kasus COVID-19 tersebut akan mengganggu stabilitas di beberapa sektor, salah satunya adalah sektor ekonomi.

Pantai Gading sangat bergantung kepada pekerja migran sebagai pelaku ekonomi. Migrasi adalah salah satu pendorong perekonomian di Afrika secara luas, dan Pantai Gading secara khusus. Menurut *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (2015), sebagian besar pekerja migran

yang datang ke Pantai Gading berasal dari negara tetangga. Pantai Gading juga menjadi salah satu negara di Afrika Barat yang namanya sangat mendunia melalui komoditas biji kakao. Berperan sebagai penghasil dan eksportir biji kakao nomor satu di dunia, Pantai Gading mengandalkan roda perekonomian nasionalnya pada sektor komoditas tersebut karena kontribusi komoditas kakao yang mencapai angka 15% dari PDB Pantai Gading.

Menurut *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (2015), sebagian besar pekerja migran yang datang ke Pantai Gading berasal dari negara sekitar, yakni Burkina Faso yang mendominasi jumlah migran di Pantai Gading yakni sebesar 59,50%; Mali sebesar 37%; Guinea sebesar 4,37%; Liberia sebesar 3,79%; Benin dengan jumlah 2,49%; dan negara lainnya dengan total 13,50%. Pekerja migran yang datang ke Pantai Gading didominasi oleh kelompok usia muda atau umur 18-25 tahun dan usia produktif yakni 26-34 tahun, dengan melihat adanya peluang kerja yang terbuka lebar di Pantai Gading (*Organisation Internationale pour les Migrations*, 2021). Pantai Gading sangat terbuka akan kehadiran pekerja migran, karena memberikan kontribusi besar bagi perekonomian Pantai Gading (Abi, n.d.). Bahkan, pekerja migran di Pantai Gading memiliki tingkat partisipasi angkatan kerja yang lebih tinggi dibandingkan dengan pekerja asli, lalu tingkat pengangguran di Pantai Gading kira-kira setengah dari jumlah pekerja asli (*International Organization for Migration*, 2020). Sehingga, Pantai Gading

sangat bergantung pada kehadiran pekerja migran.

Berperan sebagai penghasil dan eksportir biji kakao nomor satu di dunia, Pantai Gading mengandalkan roda perekonomian nasionalnya pada sektor komoditas tersebut. Sektor pertanian kakao juga mendominasi komoditas ekspor Pantai Gading. Grafik berikut akan menunjukkan nilai ekspor biji kakao dari Pantai Gading. Biji kakao selalu menjadi komoditas ekspor tertinggi dari Pantai Gading. Pada tahun 2012 nilai ekspor biji kakao Pantai Gading adalah 2 miliar USD atau sebesar 21% dari total ekspor. Lalu, pada tahun 2013 nilai ekspor biji kakao sebesar 2,8 miliar USD atau 19% dari total ekspor. Pada tahun 2014 nilai ekspor biji kakao adalah 3,5 miliar USD atau sebesar 24,2% dari total ekspor. Selanjutnya, pada tahun 2015 nilai ekspor biji kakao sebesar 3,7 miliar USA atau 27,5% dari total ekspor. Pada tahun 2016 nilai ekspor biji kakao adalah sebesar 3,3 miliar USD atau berjumlah 28% dari total ekspor. Lalu, pada tahun 2017 nilai ekspor biji kakao adalah 3,6 miliar USD atau sebesar 27% dari total ekspor. Selanjutnya, pada tahun 2018 nilai ekspor biji kakao adalah sebesar 3,5 miliar USD atau 27% dari total ekspor. Lalu, pada tahun 2019, nilai ekspor biji kakao adalah 3,8 miliar USD atau sebesar 28% dari total ekspor (Tridge, 2020).

Kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan sebagai upaya untuk menekan angka penyebaran COVID-19 malah menurunkan angka pekerja migran di Pantai Gading. Menurunnya angka migrasi secara

langsung memengaruhi sektor pertanian kakao yang sangat bergantung pada pekerja migran, baik itu pada bidang produksi maupun ekspor. Produksi dan ekspor komoditas pertanian menurun sebanyak 1,3% (African Development Bank, 2021). Pemerintah Pantai Gading tetap memprioritaskan penanganan COVID-19 walaupun sudah mengetahui resiko bahwa aspek lain akan mengalami penurunan, terutama aspek ekonomi. Untuk itu, sub-bab selanjutnya akan membahas lembaga pemerintah dalam birokrasi Pantai Gading yang terlibat dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Pemerintah Pantai Gading terkait pembatasan perjalanan yang dibentuk ketika COVID-19 menjadi isu yang harus ditangani dengan cepat.

### **Lembaga Pemerintahan yang Terlibat dalam Proses Pengambilan Kebijakan Pembatasan Perjalanan di Pantai Gading**

Presiden Pantai Gading, Alassane Dramane Ouattara mengadakan rapat pertama kali dengan Dewan Keamanan Nasional pada 16 Maret 2020 terkait penyusunan tindakan pengurangan angka penyebaran COVID-19, dengan mempertimbangkan bahwa pandemi COVID-19 bukan hanya mengancam kesehatan masyarakat di Pantai Gading namun juga mengancam stabilitas banyak sektor, seperti ekonomi, pendidikan, bahkan sektor keamanan secara luas, yang perlu melibatkan berbagai otoritas secara bersamaan. Dengan

pertimbangan-pertimbangan tersebut, penanganan COVID-19 dilihat perlu dibahas pada rapat yang dilaksanakan oleh Dewan Keamanan Nasional selaku instrumen pengawas, penasihat, dan penyusun kebijakan strategis yang berkaitan dengan isu yang dapat mengancam keamanan nasional Pantai Gading. Selain itu, rapat Dewan Keamanan Nasional juga turut melibatkan Kementerian Kesehatan Masyarakat Pantai Gading karena isu yang dibahas adalah mengenai COVID-19 yang telah menjadi pandemi.

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, bahwa pandemi COVID-19 mengancam stabilitas banyak sektor, salah satunya ekonomi terutama sektor pertanian kakao yang merupakan sektor utama perdagangan Pantai Gading. Badan resmi pemerintah yang secara khusus mengurus bidang pertanian kakao dan kopi, yakni *Le Conseil du Cafè-Cacao* (CCC), juga turut andil dalam mengurus produksi dan penjualan komoditas kakao dan kopi di masa pandemi.

Dijelaskan pada laman resmi *Le Conseil du Cafè-Cacao* (2011), bahwa *Le Conseil du Cafè-Cacao* atau CCC dibentuk berdasarkan Peraturan Nomor 2011-482 pada 28 Desember 2011, sebagai badan resmi pemerintah yang khusus mengatur tentang hal-hal yang berhubungan dengan produksi, pemasaran, dan penjualan biji kopi dan kakao yang merupakan dua komoditas utama Pantai

Gading. Pelaksanaan teknis CCC (*Conseil du Cafè-Cacao*) diawasi langsung oleh Kementerian Pertanian Pantai Gading, sementara hal-hal yang berkaitan dengan keuangan diawasi langsung oleh Kementerian Ekonomi dan Keuangan Pantai Gading. Susunan kepengurusan CCC (*Conseil du Cafè-Cacao*) menggabungkan aparatur negara dan beberapa profesi terkait dalam satu jajaran direksi. Jajaran Direksi CCC terdiri dari 12 anggota yang diangkat berdasarkan keputusan dari dewan Menteri, yakni 6 perwakilan dari pemerintah dan 6 perwakilan yang memang bekerja langsung pada industri kopi dan kakao. Tujuan dibentuknya CCC (*Conseil du Cafè-Cacao*) adalah menjaga pendapatan produsen dengan menetapkan harga minimum yang telah diperhitungkan, meningkatkan konsumsi internal dan eksternal, mengembangkan perekonomian kopi dan kakao yang berkelanjutan melalui reorganisasi produksi dan peningkatan produktivitas, memperkuat tata kelola dan transparansi yang baik dalam pengelolaan sumber daya kakao dan kopi, serta menjadi organisasi induk dari organisasi-organisasi produsen yang kredibel.

Kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan Pantai Gading yang telah disepakati dalam rapat Dewan Keamanan Nasional dalam upaya mengurangi penyebaran COVID-19 ini berdampak sangat signifikan bagi sektor pertanian kakao. Untuk itu, pada sub-bab selanjutnya akan membahas proses pengambilan kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan Pantai Gading yang melibatkan instrumen pemerintah dengan menggunakan Model Politik Birokrasi.

### **Proses Pengambilan Kebijakan Pembatasan Perjalanan Pantai Gading**

Pengambilan kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan melewati berbagai proses, mulai dari pra pengambilan kebijakan, proses pada rapat dalam membentuk sekian kebijakan, dan pasca kebijakan dilaksanakan. Pada rapat pertama Dewan Keamanan Nasional Pantai Gading tersebut, dianalisis bahwa pandemi mengancam banyak sektor. Kendati demikian, perlu untuk menyusun skala prioritas dalam menangani COVID-19.

Pada 20 Maret 2020 Dewan Keamanan Nasional menyepakati untuk menutup perbatasan darat, laut, dan udara Pantai Gading dari seluruh mobilitas dan pergerakan manusia serta barang dan komoditas, sehingga dapat disampaikan bahwa kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan

perbatasan adalah kebijakan yang saling terkait (Gouvernement de Cote D'ivoire, 2020).

Kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan tersebut mengundang kontroversi dari banyak pihak, tak terkecuali di internal lembaga pemerintahan Pantai Gading. Bahkan, Dewan Keamanan Nasional sebelumnya sempat terbagi menjadi dua kubu, yakni lembaga-lembaga yang menyetujui kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan secara penuh, dan lembaga-lembaga yang tidak menyetujui pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan. Terbaginya Dewan Keamanan Nasional menjadi dua kubu didasarkan oleh adanya perbedaan kepentingan yang dimiliki masing-masing lembaga.

Di satu sisi, Kementerian Kesehatan yang mengetuai Komite Pemantau tentu saja memberikan arahan dan rekomendasi kebijakan yang berdasar pada kepentingan mereka untuk menekan angka penyebaran COVID-19 dan kepentingan yang terkait dengan keamanan kesehatan (Gouvernement de Cote D'ivoire, 2020).

Namun di sisi lain, beberapa kementerian dan badan di bawah naungan kementerian yang terdampak COVID-19, baik secara langsung maupun tidak langsung, sangat keberatan dengan kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan yang ditetapkan Dewan Keamanan Nasional. Kementerian Perdagangan dan Industri, Kementerian Pertanian, serta CCC (*Conseil du Cafè-Cacao*) secara bersamaan mengajukan keberatan dengan berdasarkan

pada persamaan kepentingan yang mereka miliki (Aboa, 2021). Pantai Gading adalah negara berkembang yang mengandalkan pendapatan negara pada perdagangan komoditas pertanian, termasuk produksi dan ekspor. Jika pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan juga diterapkan pada mobilitas barang dan komoditas, maka nilai perdagangan komoditas ekspor Pantai Gading menurun. Menurunnya nilai perdagangan akan menurunkan pendapatan negara. Selain itu juga akan terjadi penurunan angka produksi, yang kemudian memberi dampak negatif bagi para pekerja di sektor pertanian terkait (Tröster & Küblböck, 2020).

Karena melihat adanya pro dan kontra dari kebijakan pembatasan perjalanan secara menyeluruh, diadakan Kembali rapat oleh Dewan Keamanan Nasional yang mana terjadi sebuah negosiasi dan proses Tarik menarik kepentingan beberapa lembaga pemerintah yang telah disebutkan sebelumnya, yakni kepentingan terkait dengan menjaga keamanan manusia, menutup mobilitas manusia yang tidak terbatas karena mulai naiknya angka COVID-19 di Pantai Gading, hingga menjaga nilai perdagangan dan angka produksi komoditas pertanian.

Dari negosiasi dan tarik menarik kepentingan yang dilakukan antarlembaga, kemudian Dewan Keamanan mengambil jalan tengah dengan menyepakati kebijakan yang setidaknya dapat memenuhi bagian kecil kepentingan dari masing-masing lembaga. Kebijakan yang diambil adalah tetap menerapkan pembatasan perjalanan dan

penutupan perbatasan, namun hanya berlaku bagi mobilitas manusia. (Gouvernement de Cote D'ivoire, 2020). Kebijakan baru yang diterapkan ini kemudian dapat memenuhi kepentingan dari kedua pihak pro maupun kontra.

Selain itu, Presiden Pantai Gading Alassane Dramane Ouattara pun mengarahkan pemerintah untuk melakukan asesmen terkait dampak COVID-19 bagi ekonomi dan keuangan nasional yang akhirnya muncul pula kebijakan berupa bantuan ekonomi untuk menopang pendapatan sektor ekonomi yang paling rentan sebesar 5% dari PDB yang mana Sebagian bantuan ekonomi dialokasikan untuk penunjang perekonomian Pantai Gading yakni kakao.

Proses pengambilan kebijakan menurut Model Politik Birokrasi Mingst dan Arreguín-Toft (2017) dapat dilihat ketika masing-masing aktor dalam birokrasi negara memiliki kepentingan masing-masing dalam mengambil suatu kebijakan, sehingga terjadilah proses tarik menarik antarlembaga. Dalam kasus ini, Dewan Keamanan Nasional memiliki kepentingan untuk menjaga keamanan nasional Pantai Gading dari ancaman, apapun dan bagaimanapun caranya. Lalu, Presiden Alassane Dramane Ouattara juga memiliki kepentingan untuk menunjukkan citra bahwa pemerintah Pantai Gading adalah pemerintah yang siap dan sigap dalam menangani COVID-19. Namun dalam proses pengambilan kebijakan penanganan COVID-19, banyak pihak yang

merasa dirugikan atau kepentingannya tidak sejalan, seperti Kementerian Perdagangan dan Industri, Kementerian Pertanian, dan khususnya CCC (*Conseil du Cafè-Cacao*). Lembaga yang kemudian merasa dirugikan menuntut agar kebijakan yang diambil tidak merugikan sektor pertanian kakao sebagai sektor utama penopang perekonomian nasional. Selain itu, menurut Mingst dan Arreguin-Toft (2017), kebijakan luar negeri yang akhirnya diambil oleh negara tidak selalu kebijakan yang paling rasional, namun lebih kepada kebijakan yang dapat diterima oleh seluruh pihak dengan pertimbangan bahwa kepentingan masing-masing aktor setidaknya telah terpenuhi, walaupun hanya sebagian kecil dari kepentingan yang dimiliki.

## 5. KESIMPULAN

Dewan Keamanan Nasional menjadi instrumen utama penanganan COVID-19 di Pantai Gading. Pada 20 Maret 2020, Dewan Keamanan Nasional menyepakati untuk menutup perbatasan darat, laut, dan udara Pantai Gading dari seluruh mobilitas dan pergerakan manusia serta barang dan komoditas. Kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan tersebut mengundang kontroversi di internal lembaga pemerintahan Pantai Gading.

Di satu sisi, terdapat lembaga seperti kementerian Kesehatan masyarakat dan didukung oleh presiden yang setuju dengan kebijakan tersebut terlepas dari angka kasus COVID-19 yang tergolong rendah. Di sisi lain, Lembaga seperti Kementerian Perdagangan

dan Industri, Kementerian Pertanian, dan CCC menolak keras kebijakan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan karena kepentingan yang tidak sejalan dengan kebijakan tersebut.

Sejalan dengan pemikiran utama Model Politik Birokrasi Mingst dan Arreguin-Toft, maka proses selanjutnya yang terjadi dalam pengambilan kebijakan adalah proses negosiasi dan tarik menarik kepentingan antarlembaga dengan kepentingan yang berbeda-beda. Dari proses tersebut, kemudian Dewan Keamanan mengambil jalan tengah dengan menyepakati kebijakan yang setidaknya dapat memenuhi bagian kecil kepentingan dari masing-masing lembaga.

Menurut Mingst dan Arreguin-Toft, kebijakan luar negeri yang akhirnya diambil oleh negara tidak selalu kebijakan yang paling rasional, namun lebih kepada kebijakan yang dapat diterima oleh seluruh pihak dengan pertimbangan bahwa kepentingan masing-masing aktor setidaknya telah terpenuhi, walaupun hanya sebagian kecil dari kepentingan yang dimiliki. Akhirnya, kebijakan yang diambil adalah tetap menerapkan pembatasan perjalanan dan penutupan perbatasan, namun hanya berlaku bagi mobilitas manusia. Hal ini kemudian pada akhirnya dapat memuaskan semua pihak dari lembaga yang terkait dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri di Pantai Gading.

## 6. DAFTAR PUSTAKA

- Aboa, A. (2021). *Ivory Coast cocoa exports hit hard by COVID-19 second wave -CCC*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/uk-ivorycoast-cocoa-idUSKBN29N180> diakses pada 18 Januari 2022
- Adeola, G. & Oluyemi, F. (2012). The Political and Security Implications of Cross Border Migration between Nigeria and Her Francophone Neighbours. *International Journal of Social Science Tomorrow*, Vol.1, No.3, 1-9.
- Africa News. (2020). *I. Coast, B. Faso close borders to curb spread of coronavirus*. Africa News. <https://www.africanews.com/2020/03/21/i-coast-b-faso-close-borders-to-curb-spread-of-coronavirus/> diakses pada 21 Agustus 2021
- African Development Bank. (2021). *Côte d'Ivoire Economic Outlook*. Retrieved from African Development Bank: <https://www.afdb.org/en/countries/west-africa/cote-divoire>
- Agence Ecofin. (2020). *Coronavirus: 3 nouveaux cas confirmés en Côte d'Ivoire*. Agence Ecofin. <https://www.agenceecofin.com/s/ante/1503-74817-coronavirus-3-nouveaux-cas-confirmes-en-cote-d-ivoire> diakses pada 15 Maret 2022
- Christofides, L., Clerides, S., Hadjiyiannis, C., & Michael, M. (2007). The Impact of Foreign Workers on the Labour Market of Cyprus. *Cyprus Economic Policy Review*, 1(2), 37-49.
- Crédit Agricole Group. (n.d.). *Economic and political overview - Ivory Coast*. Retrieved from Crédit Agricole Group: [https://international.groupecreditagricole.com/en/international-support/ivory-coast/economic-overview?url\\_de\\_la\\_page=%2Fen%2Finternational-support%2Fivory-coast%2Feconomic-overview&](https://international.groupecreditagricole.com/en/international-support/ivory-coast/economic-overview?url_de_la_page=%2Fen%2Finternational-support%2Fivory-coast%2Feconomic-overview&)
- International Labour Organization. (2002). Migrant Workers. *Labour Education* 2002/4, 129.
- Katz, R., & Singer, D. (2007). Health and security in foreign policy. *Bulletin of the World Health Organization*, 85(3), 233-234.
- Maastricht Graduate School of Governance. (2017). *Côte d'Ivoire Migration Profile - Study on Migration Routes in West and Central Africa*. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governanc.
- Mel, A.P. (2008). La Réalité du Bicéphalisme du Pouvoir Exécutif Ivoirien (translated). *Revue Française de Droit Constitutionnel*, No.75, 513-549. <https://doi.org/10.3917/rfdc.075.0513>.
- Mingst, K., & Arreguín-Toft, I. (2017). *Essentials of International Relations*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- MSF. (2020). *Preparation is key to cope with the COVID-19 pandemic in Côte d'Ivoire*. MSF. <https://www.msf.org/preparation-key-covid-19-pandemic->

- c%3%B4te-divoire diakses pada 27 Maret 2021.
- MSF. (2020). *Ivory Coast: Coronavirus preparations in full swing*. MSF. <https://www.doctorswithoutborders.org/what-we-do/news-stories/news/ivory-coast-coronavirus-preparations-full-swing> diakses pada 30 Maret 2021.
- OECD. (2018). *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*. Paris: OECD Publishing.
- Présidence de la République de Côte d'Ivoire. (2020). *Message à la nation de S.E.M Alassane OUATTARA relatif à la pandémie de la maladie à Coronavirus 2019 (COVID-19)*. Présidence de la République de Côte d'Ivoire: <https://www.presidence.ci/messa-ge-a-la-nation-de-s-e-m-alassane-ouattara-relatif-a-la-pandemie-de-la-maladie-a-coronavirus-2019-covid-19/> diakses pada 23 Maret 2021.
- Présidence de la République de Côte d'Ivoire. (2020). *Message to the Nation from HE Mr. Alassane Ouattara Relating to the 2019 Coronavirus Disease Pandemic (COVID-19)*.
- Président de Côte d'Ivoire. (2014). *Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire*. Bibliothèque Numérique du Trésor Public: [http://65.52.131.71/bndgtcp/opac\\_css/index.php?lvl=more\\_result\\_s&mode=keyword&user\\_query=S%3%89C](http://65.52.131.71/bndgtcp/opac_css/index.php?lvl=more_result_s&mode=keyword&user_query=S%3%89C)