

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) menyebar luas dalam waktu yang sangat singkat di Indonesia. Semenjak Pemerintah mengumumkan temuan *patient zero* (pengidap pertama) Covid-19 pada 2 Maret 2020 dengan penambahan kasus baru terus meningkat beriringan dengan penyebaran ke daerah lain (The Jakarta Post, 2020). Hanya dalam selang waktu beberapa minggu, data menunjukkan provinsi Jawa Timur, dengan kota Surabaya sebagai pusatnya, mencatat penambahan kasus tertinggi melebihi DKI Jakarta sebagai episentrum wabah (Idhom, 2020). Untuk menghadapi penyebaran pandemi, segenap Pemerintah (Pusat, Daerah, maupun Kota) berkoordinasi dengan seluruh perangkatnya menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai upaya pengendalian dalam bentuk intervensi sosial di masyarakat. Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya menuangkan pelaksanaan PSBB melalui Peraturan Wali kota (Perwali) Nomor 19 tahun 2020 yang berlaku pada 28 April (Wali kota Surabaya, 2020a). Ternyata pelaksanaannya tidak sesuai harapan, mulai dari catatan pelanggaran yang tinggi (Basyari & Harto, 2020; Meilisa, 2020), hingga jumlah kasus baru harian yang terus meningkat dan membawa provinsi Jawa Timur sebagai episentrum baru wabah Covid-19 (Briantika, 2020). Penerapannya pun menuai kritik, seorang pakar sosiologi mendorong Pemkot Surabaya untuk menumbuhkan kesadaran dan komitmen warga melalui strategi

komunikasi, alih-alih memberi sanksi (Lawancovid-19.surabaya.go.id, 2020). Senada dengan itu, Wakil Sekretaris Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Surabaya, Irvan Widyanto, melihat program intervensi sosial ini merupakan upaya melibatkan warga dalam menumbuhkan kesadaran serta komitmen (Lawancovid-19.surabaya.go.id, 2020). Melalui berbagai pertimbangan tersebut, Pemkot Surabaya memutuskan untuk tidak memperpanjang PSBB yang habis masa berlaku pada 8 Juni 2020, dan membentuk Kampung Tangguh sebagai gantinya (Kurnia, 2020).

Respon Pemkot Surabaya melalui Kampung Tangguh Semeru (KTS) yang dinamai Wani Jogo Suroboyo. Sesuai dengan semangat untuk merangkul warga, epidemiolog menilai KTS Wani Jogo Suroboyo lebih substantif karena mengedepankan komunitas dalam memantau wilayahnya masing-masing (Lawancovid-19.surabaya.go.id, 2020). KTS Wani Jogo Suroboyo sendiri merupakan bentuk upaya pengendalian pandemi yang dimulai dari skala komunitas Rukun Warga (RW) di kota Surabaya. KTS dipimpin oleh ketua RW setempat dan mempunyai 4 (empat) struktur Satuan Tugas (Satgas) dalam menjalankan tugasnya, yaitu (1) Satgas Wani Jogo bertugas memantau mobilitas warga dan penerapan protokol kesehatan di area setempat; (2) Satgas Wani Ngandani bertugas memberi informasi dan edukasi kepada warga, sekaligus berkoordinasi dengan pihak berwajib dalam pendataan warga yang terdampak; (3) Satgas Wani Sehat bertugas memantau pasien rawat jalan dan upaya melacak riwayat kontak yang bersangkutan; (4) Satgas Wani Sejahtera bertugas memantau kebutuhan pokok bagi warga yang terkonfirmasi, juga

memberi bantuan kepada warga lain yang terdampak, baik langsung maupun tidak langsung (Gambar 1.0.1). Keempat Satgas tersebut terus berkoordinasi dengan perangkat dari Pemkot Surabaya.



**Gambar 1.0.1 Infografis Satgas Wani Jogo Suroboyo**

Sumber: akun Instagram @call112surabaya, 2020

Pemkot Surabaya pun secara aktif menindaklanjuti upaya pengendalian ini. Salah satu upayanya dengan memberikan pendampingan kepada sepuluh Kecamatan di Surabaya yang diharapkan menjadi teladan bagi area lain (Lawancovid-19.surabaya.go.id, 2020), serta menyediakan anggaran untuk memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana yang diatur melalui Perwali nomor 48 tahun 2020 (Wali kota Surabaya, 2020b). Di tingkatan lain, para praktisi terus beradaptasi dengan kebutuhan dan situasi di daerah masing – masing. Di wilayah

Rungkut, Surabaya Timur, salah satu anggota dari Satgas KTS memanfaatkan *whatsapp group* sebagai media komunikasi. Berbagai informasi mengenai tindakan – tindakan yang disarankan, rujukan fasilitas kesehatan, maupun informasi terkini secara berkala terus beredar melalui media tersebut. Satgas yang bersangkutan berharap menjadi sumber informasi yang dapat diandalkan, serta membantu warga sekitar untuk dapat memahami kondisi terkini. Dengan keberadaan sumber informasi dan rangkaian informasi yang disebarakan, perangkat warga bertujuan untuk mengurangi kebingungan dan mencegah kepanikan warga sekitar di tengah ketidakpastian dan derasnya arus informasi (Gambar 1.0.2).



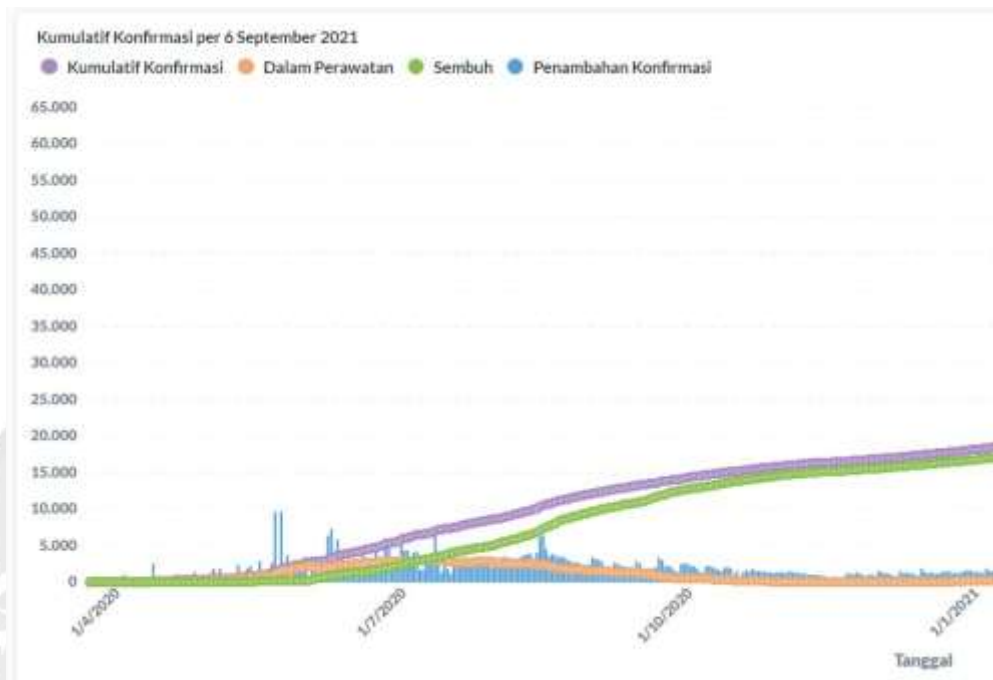
**Gambar 1.0.2 Komunikasi Grup Perangkat Warga dan Warga**

Sumber: tangkap layar informan, 2021

Maraknya penerapan KTS Wani Jogo Suroboyo oleh perangkat warga ditengarai membawa hasil positif. KTS Wani Jogo Suroboyo merupakan sebuah bentuk intervensi sosial yang bertujuan memberi kesadaran kepada warga pentingnya menyesuaikan diri dengan kebiasaan baru, hal itu termasuk membatasi pergerakan dengan maksud mengendalikan penyebaran Covid-19 di Surabaya.

Intervensi sosial ini diawali dengan memberi kewenangan kepada perangkat warga untuk mengelola risiko bencana nonalam di area mereka melalui pembentukan struktur organisasi yang memiliki tugas dan tanggung jawab secara khusus. Struktur organisasi ini diharapkan mampu menciptakan interaksi dan komunikasi yang efektif dari warga kepada perangkatnya, dari isu yang umum terkait dengan penyebaran wabah hingga berbagai bentuk interaksi yang membutuhkan tindak lanjut secara khusus, seperti penanganan warga berisiko tinggi, atau kasus isolasi mandiri bagi warga yang terjangkit. Keberadaan perangkat ini tentu membawa efek positif bagi warga baik di skala kota maupun di skala yang lebih luas, seperti provinsi.

Pada skala provinsi, Google merilis sebuah laporan yang mencatat penurunan pergerakan masyarakat Jawa Timur dengan tujuan tempat singgah sebesar 33%, dan tujuan tempat kerja sebesar 23%. Laporan ini juga mencatat peningkatan pergerakan di sekitar area residensial sebesar 9% (Google, 2020). Tren positif juga terjadi pada data kasus baru harian kota Surabaya, catatan data kasus baru harian mulai menunjukkan penurunan, meski lonjakan tetap terjadi di beberapa waktu tertentu, terutama waktu mendekati dan selepas perayaan tahun baru 2021 (Gambar 1.0.3).



**Gambar 1.0.3 Grafik Data Kasus Baru Covid-19 di Surabaya**

Sumber: tangkap layar lawancovid-19.surabaya.go.id, 2021

Menyambut penghujung tahun 2020 dan tahun baru 2021, warga kota Surabaya memiliki berbagai agenda aktivitas sosial, seperti perayaan Nataru (Natal dan Tahun Baru), serta Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Meski sejumlah aktivitas tersebut ditengarai memiliki relasi dengan peningkatan jumlah kasus (BBC News, 2020; Ridho, 2021), data kasus baru harian Pemkot Surabaya masih menunjukkan tren yang relatif terkendali. Namun demikian, Pemkot Surabaya tetap mengikuti instruksi dari Pemerintah Pusat untuk menerapkan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Mikro yang fokus kepada lokasi – lokasi pengumpulan massa, seperti pasar dan lainnya (Faiq, 2021). Dengan pemberlakuan ini, maka saat itu kota Surabaya secara resmi menerapkan dua lapis intervensi sosial dalam waktu bersamaan, yaitu KTS Wani Jogo Suroboyo dengan pelaksanaan

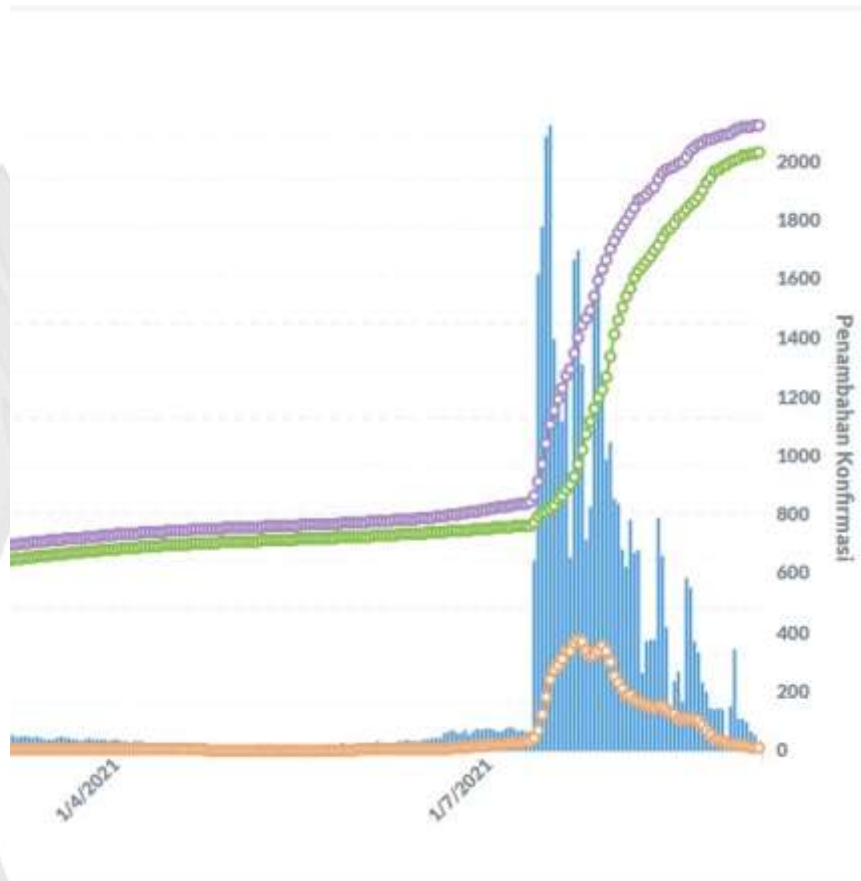


secara *bottom-up*, yaitu bermula dari area residensial dan komunitas, beserta PPKM Mikro yang berlaku secara *top-down* untuk mengawasi titik-titik pengumpulan massa.

Sementara penerapan intervensi sosial berlangsung di Surabaya, para pakar global melaporkan temuan sebuah varian baru Covid-19, dinamakan varian Delta, sedang menyebar pesat di India (Times of India, 2021), varian ini diyakini memiliki tingkat penularan yang melampaui varian awal (Columbia Public Health, 2021). Dalam waktu singkat, beberapa negara tetangga di Asia Tenggara melaporkan temuan varian serupa dengan perkembangan tingkat penyebaran yang lebih tinggi. Pemerintah negara – negara tetangga pun dengan cepat bertindak untuk mengatasi hal itu. Malaysia kembali menerapkan kuncitara (*lockdown*) total untuk mengatasi lonjakan kasus yang tajam (Saputra, 2021). Menyusul, Singapura kembali membatasi aktivitas warganya secara ketat (Lai, 2021).

Saat beberapa negara tetangga sedang berjibaku dengan varian Delta, Indonesia, khususnya di provinsi Jatim, juga melaporkan temuan yang sama (Muchlis, 2021). Kemudian polanya berulang, dalam waktu singkat terjadi lonjakan tajam pada data kasus baru harian di kota Surabaya (Gambar 1.0.4). Selain itu, berbagai media massa melaporkan fenomena yang terjadi di kota Surabaya, seperti tingginya tingkat keterisian rumah sakit (Wibowo, 2021), antrean panjang di lokasi pengisian tabung oksigen (Widiyana, 2021), hingga tingginya kasus kematian di Jawa Timur dengan kota Surabaya sebagai penyumbang kasus terbanyak (Azmi, 2021; Kurniawan, 2021). Fenomena – fenomena tersebut tentunya saling berkaitan dan

patut diduga bermula dari tajamnya lonjakan data kasus baru harian di Jawa Timur, khususnya kota Surabaya.



**Gambar 1.0.4 Grafik Kasus Baru Covid-19 di Surabaya**

Sumber: tangkap layar lawancovid-19.surabaya.go.id, 2021

Data mengenai lonjakan kasus baru harian merupakan sebuah penanda penting dalam upaya pengendalian wabah Covid-19. Pemerintah Pusat dan segenap pihak yang terkait memaparkan pentingnya upaya untuk mencegah terbentuknya kurva yang tajam atau lonjakan, hal ini juga terkait dengan dukungan kapasitas sarana kesehatan yang tersedia (Kemendagri Indonesia, 2020). Untuk mewujudkan hal ini



tentu memerlukan dukungan segenap masyarakat sebagai elemen krusial dalam sebuah komunitas, pada kasus ini, KTS Wani Jogo Suroboyo.

KTS Wani Jogo Suroboyo merupakan sebuah bentuk aktivitas Pengelolaan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK). Definisi dari PRBBK adalah sebuah metode yang mendorong komunitas menjadi pelaku utama pengelolaan risiko bencana di area lokal (Paripurno et al., 2009), secara mandiri dapat mengurangi kerentanan sosial (Shaw, 2016), serta mampu meningkatkan kapasitas dan kesiapan komunitas (Sulistiyani et al., 2017). Maka, penguatan kapasitas komunitas, prioritas terhadap penanggulangan bencana, serta mendorong partisipasi masyarakat adalah fokus dari aktivitas ini (Asian Disaster Preparedness Center, 2006). Idealnya, dengan terus berfokus terhadap ketiga hal di atas akan menumbuhkan kemampuan sebuah komunitas untuk mengelola risiko pada keseluruhan aspek pencegahan-tanggap darurat-pemulihan (penanggulangan bencana). Kemampuan untuk melakukan proses menanggulangi bencana oleh para peneliti disebut sebagai “*resilience*” atau “tangguh” (Asian Disaster Preparedness Center, 2006; Bogardi & Fekete, 2018; Paripurno et al., 2009).

Penyematan kata “tangguh” dalam “Kampung Tangguh Semeru (KTS) Wani Jogo Suroboyo” tentu memiliki tujuan yang serupa dengan uraian di atas. Keberadaan 4 (empat) Satgas sebagai struktur utama merupakan instrumen sosial yang berfungsi sebagai upaya pengendalian dan penanggulangan bencana secara lokal. Bentuk kurva melandai pada serangan gelombang pertama Covid-19 merupakan bentuk kurva yang ideal dan penanda hasil positif dari upaya pengendalian. Sementara pada serangan gelombang varian Delta, bentuk kurva

ideal tidak tercapai. Bentuk kurva yang tajam merefleksikan lonjakan penambahan kasus baru harian, sekaligus menandakan upaya pengendalian pandemi Covid-19 tidak berjalan sesuai harapan.

Upaya pengendalian pandemi yang jauh dari harapan tidak boleh terulang kembali. Dari beragam temuan varian baru Covid-19, World Health Organization (WHO) baru saja menempatkan varian Mu, dalam kategori *variant of interest* (VOI) (World Health Organization, 2021). Meski butuh studi lebih lanjut, varian ini dicurigai mampu “menembus” kekebalan tubuh yang terbentuk dari vaksinasi (Hasibuan, 2021).

Dengan adanya laporan mengenai varian baru serta pengalaman di masa lalu, penting bagi setiap pihak yang terlibat, baik secara kolektif maupun individual, untuk memahami tuntutan peran dan keterlibatan dalam sebuah aktivitas berbasis komunitas seperti KTS Wani Jogo Suroboyo. Berbagai studi dalam ilmu sosial dan humaniora telah melihat pentingnya peran komunitas dalam sebuah program yang melibatkan kepentingan banyak orang, seperti proses pembangunan kompleks perumahan dan fasilitas umum, proses peningkatan kesadaran dan aktivitas kesehatan sebuah komunitas, hingga ke proses peningkatan ketangguhan komunitas dan daerahnya dalam menghadapi bencana alam. Lain halnya dengan bencana nonalam yang memiliki karakteristik bencana yang berbeda, dibutuhkan kajian yang memiliki kerangka khusus dalam mengenali peran individual dan kolektif pada sebuah program berbasis komunitas. Melalui konsep *Community participation* yang merupakan intisari dari program penanganan bencana berbasis komunitas,

pemahaman akan peran dan keterlibatan dari para pelaku di dalam sebuah komunitas diharapkan akan terurai lebih lengkap dan menyeluruh.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, rumusan masalah untuk penelitian ini adalah sebagai berikut: *“Bagaimana Peran Community Participation Dalam Penanganan Bencana Nonalam di Kota Surabaya. Studi Kasus Kampung Tangguh Semeru Wani Jogo Suroboyo”*

## 1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian adalah rangkaian langkah yang digunakan untuk menjawab “mengapa penelitian dilakukan” serta “apa yang hendak dicapai oleh peneliti” (Locke et al., 2007). Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan:

- a. Mengeksplorasi peran *Community participation* dalam penanganan bencana nonalam di kota Surabaya.
- b. Memahami peran warga dan perangkatnya sebagai bagian dari *Community participation* dalam program penanganan bencana nonalam.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah serta tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan memberi beberapa manfaat sebagai berikut:

### 1.4.1 Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat berupa sumbangan ilmu pengetahuan dalam bidang pendidikan secara umum, serta bidang penanggulangan bencana secara khusus mengenai peran *Community participation*.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

#### a. Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi berbagai komunitas, baik pada skala kolektif maupun individual, yang memiliki tujuan untuk memberdayakan dirinya/komunitasnya dalam menghadapi tantangan sosial serta berbagai persoalan yang dihadapi, terutama dalam penanganan bencana nonalam.

#### b. Penulis

Melalui penelitian ini, penulis berharap dapat mendapatkan wawasan dan pengetahuan yang bersifat saintifik mengenai *Community participation* dalam sebuah komunitas, serta pergerakan unsur-unsurnya dalam menjawab masalahnya sendiri.