

## SINERGITAS COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PENCEGAHAN DAN PENANGANAN PANDEMI COVID-19 KOTA SURABAYA

<sup>1</sup> Singgih Manggalou

<sup>1</sup>ADMINISTRASI PUBLIK, UPN "VETERAN" JAWA TIMUR

Correspondence author: [singgih.m.adneg@upnjatim.ac.id](mailto:singgih.m.adneg@upnjatim.ac.id)

Surabaya, 62194, Indonesia

### Abstract

*The purpose of this study was to determine the synergy between actors in the prevention and handling of Covid-19 in Surabaya. The super-fast transmission of the Covid-19 virus requires the Surabaya city government to take precautions in handling it. Prevention and handling is done by forming a task force according to the president's instructions. But unfortunately, the task force left the private sector, whereas in realizing good governance, three pillars are needed (government, private, and community) as key actors. This research method uses descriptive qualitative. Data collection techniques with in-depth interviews and literature study. The results of the study show that synergy and collaboration are carried out very well. This can be seen from the absence of institutional sectoral egos. Task force communication is carried out vertically and horizontally. Coordination with the community is also carried out regularly through the Kampung Tangguh "Jogo Suroboyo". This communication and coordination is proven by the effectiveness of the swap testing, tracing, and vaccination programs. Even though it is going very well, it still needs to be improved, especially in the involvement of the private sector (economic actors) in preventing Covid-19.*

**Keywords:** Collaborative Governance; Covid-19; Synergy

### Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sinergitas antar aktor dalam pencegahan dan penanganan Covid-19 Kota Surabaya. Penyebaran virus covid-19 yang super cepat menuntut pemerintah kota Surabaya perlu melakukan pencegahan dan penanganan. Pencegahan dan penanganan dilakukan dengan membentuk gugus tugas sesuai instruksi presiden. Namun sayangnya gugus tugas meninggalkan sektor swasta, padahal dalam mewujudkan *good governance* dibutuhkan tiga pilar (pemerintah, swasta dan masyarakat) sebagai aktor kunci. Metode penelitian ini menggunakan kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data dengan wawancara mendalam dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan sinergitas dan kolaborasi dilaksanakan dengan sangat baik, hal ini dapat di tinjau dari tidak munculnya ego sektoral kelembagaan. Komunikasi gugus tugas dilakukan secara vertical dan horizontal. Koordinasi dengan masyarakat juga dilakukan secara rutin melalui kampung tangguh "Jogo Suroboyo". Komunikasi dan koordinasi tersebut terbukti dengan efektivitas pada program *testing swap*, *tracing*, dan vaksinasi. Walaupun berjalan dengan sangat baik, tetap perlu di tingkatkan terutama dalam keterlibatan pihak swasta (pelaku ekonomi) dalam pencegahan Covid-19.

**Kata Kunci:** Collaborative Governance; Covid-19; Sinergitas

---

## PENDAHULUAN

Berawal di Wuhan, China, Virus Covid-19 terdeteksi dalam kurun waktu tiga bulan di penghujung 2019. Virus ini telah menjadi epidemi yang berdampak besar di berbagai sektor. Tidak hanya di negara asalnya tetapi di seluruh dunia. Indonesia menjadi salah satu korbannya, Covid-19 masuk ke Tanah Air pada Maret 2020,

Kasus pertama Covid-19 di Indonesia Pada 2 Maret 2020, di Istana Kepresidenan Presiden Joko Widodo, mengemukakan jika bahwasannya terdapat dua penduduk Indonesia dinyatakan telah terinfeksi Covid-19, yaitu seorang ibu dan seorang anak berusia 64 dan 31 tahun. Keduanya diduga melakukan kontak langsung dengan warga negara Jepang yang pernah terpapar Covid-19 sebelum meninggalkan Indonesia. Sejak itu, pemerintah langsung mengambil tindakan. Sesuai arahan WHO untuk memberlakukan social distancing, berarti menjaga jarak sosial. Itu bisa merujuk pada batas jarak sebagai bentuk perlindungan.

Gerakan 3M (pakai masker, cuci tangan dan jaga jarak) disosialisasikan. Selanjutnya, WHO membuat perubahan karena percaya lebih tepat untuk mengganti jarak sosial dengan jarak fisik. (Salengke, 2020). Jarak fisik sendiri pada dasarnya digunakan untuk merujuk pada menjaga jarak fisik antara diri sendiri dan orang lain. Hal ini diikuti oleh pembatasan sosial besar (PSBB) di berbagai daerah. Kesehatan didahulukan dan perjalanan ke luar rumah dibatasi (Nugraheny, 2020).

Menurut data nasional kompas.com bahwa jumlah kasus Covid-19 di Indonesia saat ini mencapai 743.198 sejak kasus pertama diumumkan pada 2 Maret 2020. Terdapat 611.097 kasus sembuh dan sekarang negatif virus corona. Sementara itu, jumlah kematian akibat Covid-19 Di Indonesia, saat ini terdapat 22.138 kasus sejak awal pandemi. Selain pasien positif masih ada 68.316 tersangka (Deti Mega Purnamasari, 2020).

Pergerakan pandemi yang teramat cepat lantas mengubah keadaan. Presiden Republik Indonesia dengan segera mencari solusi dan membentuk suatu organisasi/lembaga yang diharapkan dapat membantu menyelesaikan wabah secara cepat, tepat, intensif, terpadu dan diperkuat yaitu Gugus Tugas Percepatan Penanganan (GTPP).

Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 (TF) pada 13 Maret 2020 dibentuk sebagai Keputusan Presiden Nomor 7 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 pada 13 Maret 2020. Pembentukan satgas ini merupakan suatu upaya strategis dalam menangani Covid-19 di Indonesia. Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 telah dibentuk untuk bersinergi mengatasi wabah tersebut. Ada lima tujuan utama dari kelompok kerja ini: 1) Membantu peningkatan ketahanan nasional pada bidang Kesehatan; 2) Percepatan penanganan Covid-19 melalui kerjasama kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah; 3) Memebantu peningkatan antisipasi perkembangan peningkatan persebaran Covid-19. 4) Membantu peningkatan kolaborasi perumusan kebijakan

operasional: 5) Membantu meningkatkan kesiapan dan kemampuan untuk mencegah, mendeteksi dan merespon Covid-19.

Gugus tugas berada dalam lingkup Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), termasuk kementerian, lembaga dan unit pemerintah lainnya seperti Kementerian Kesehatan, Polri, TNI dan pemerintah daerah. Gugus tugas tidak hanya dibentuk pada tingkat nasional saja, tetapi juga dibentuk di tingkat provinsi maupun kota. Berdasarkan informasi tersebut, Gugus tugas ini sangat penting dalam menanggulangi masalah Covid-19 di Surabaya, mengingat Surabaya merupakan salah satu kota di Jawa Timur yang banyak masyarakatnya terjangkit Covid-19.

Menurut data Faiq Azmi (2020) total kasus positif virus Covid-19 terkonfirmasi pada April 2020 di Jatim sebanyak 662 orang. Dari jumlah tersebut, 127 orang sembuh, 66 meninggal, dan 469 masih menjalani perawatan. Gubernur Jawa Timur mengatakan angka kesembuhan total 127 orang mencapai 19,18 persen, tertinggi di Indonesia. Sementara itu, jumlah korban tewas sebanyak 66 orang atau 9,97%. Di sisi lain, jumlah PDP (pasien pantau) di Jawa Timur sebanyak 2.411 orang. Selain itu, Orang Dalam Pemantauan (ODP) Jatim sebanyak 17.625 orang. (Faiq Azmi, 2020).

Melihat situasi kematian yang semakin meningkat, Pemerintah kota Surabaya memberlakukan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2020 tentang Pedoman Tata Tertib Baru Dalam Rangka Pandemi Corona Virus Disease (Covid-19) Di Kota Surabaya. Peraturan ini memungkinkan pemerintah daerah dan masyarakat untuk mematuhi protokol kesehatan yang ditetapkan dalam peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Sebagai upaya melaksanakan peraturan walikota dan guna untuk pencegahan dan penanganan Covid-19, pemerintah meningkatkan penjagaan dan keamanan di tempat umum. Pemerintah kota Surabaya membentuk gabungan bersama TNI dan POLRI untuk berkomitmen menjaga sinergitas. Tujuan didirikannya tiga pilar tersebut adalah untuk menjaga keamanan di masa pandemi ini. Untuk membantu mensosialisasikan peraturan yang sudah tertulis di Salah satu peraturan 33 Walikota Surabaya 2020 adalah menjaga protokol kesehatan dimanapun berada. Tidak hanya mensosialisasikan masalah protokol kesehatan, tetapi juga melakukan penertiban terhadap mereka yang melanggar protokol kesehatan atau aturan yang telah dilanggar selama pandemi Covid-19 ini.

Tiga pilar juga memperkuat masyarakat untuk mencegah penyebaran Covid-19 kampung tangguh dimasing-masing wilayah di Surabaya. Dengan adanya kampung tangguh warga Surabaya bisa saling membantu sesama warga yang dipastikan terjangkit Covid-19. Penduduk yang teridentifikasi mendapat manfaat besar dari pembentukan kampung tangguh ini, tetapi mereka dapat mengasingkan diri di rumah tanpa khawatir tidak dapat

meninggalkan rumah dan kebutuhan mereka akan terpenuhi. Hal ini dikarenakan warga setempat telah bahu membahu memenuhi kebutuhan mereka yang terkonfirmasi positif Covid-19.

Namun ini bertabrakan dengan paradigma good governance yang mencirikan tiga pilar kunci adalah pemerintah, private dan swasta. Seperti yang dijelaskan World Bank (1994) bahwa tata pemerintahan yang baik sebagai "*public sector management program*", di mana legitimasi dan konsensus politik adalah satu prasyarat untuk pembangunan berkelanjutan. Aktor negara (pemerintah), bisnis dan masyarakat sipil harus bekerja sama membangun konsensus sehingga peran negara hanya sebagai fasilitator dan bukan lagi merupakan regulator. Dengan demikian, legitimasi dan konsensus politik, pilar utama tata kelola Bank Dunia yang baik, hanya dapat dibangun dengan mengikutsertakan sebanyak mungkin aktor non-negara dan membatasi partisipasi negara atau pemerintah. (World Bank, 1994).

Sederhananya, banyak yang mengartikan tata pemerintahan sebagai governance. Governance disini tidak hanya dilihat dari struktur serta manajemen yang disebut sebagai lembaga Lembaga eksekutif saja, sebab suatu pemerintahan (*government*) adalah satu dari ketiga aktor yang membentuk tata pemerintahan (*governance*). Kedua aktor yang lain adalah dari pihak/sector swasta (*private sector*) dan masyarakat sipil. Oleh sebab itu, memahami pemerintahan adalah dengan cara mengintegrasikan peran antara ketiga aktor penting yang membentuk tata kelola pemerintahan (*governance*) (Grindle, 2007).

Interaksi sinergis dan adil diantara tiga sektor penting suatu negara diantaranya pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil merupakan garispawah dari tata kelola yang baik. Instansi pemerintah Harus memiliki kemampuan untuk menciptakan lingkungan yang stabil dari berbagai sektor, diantaranya sektor ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan keamanan. Selain itu, ada pun peran aktif untuk menumbuhkan kegiatan ekonomi yang akan memperluas kesempatan kerja dan meningkatkan pendapatan dari sektor swasta. Dan disisi lain, kegiatan ekonomi, sosial, politik harus tetap diinteraksikan secara aktif oleh masyarakat sipil termasuk cara mengontro kegiatan tersebut (Sedarmayanti, 2004).

Penelitian Syafrida and Hartati (2020) yang berjudul Bersama Melawan Virus Covid-19 di Indonesia menjelaskan mengenai pengaruh adanya wabah Covid-19 telah menimbulkan problem sosial yang melemahkan perekonomian negara dan masyarakatnya. Maka dari itu upaya mencegah penyebaran wabah covid-19 perlu kerjasama dengan pemerintah, masyarakat, tokoh agama untuk saling membantu. Saling bersinergi dan saling mengingatkan untuk melawan bahaya Covid-19. Penelitian Mashuri, Aprilina, and Nahdiyah (2020) juga mengatakan bahwa dalam upaya pencegahan penyebaran Covid-19, diperlukan peran serta pemerintah, swasta dan masyarakat secara mendesak. Kerjasama ketiga pemangku kepentingan tersebut termasuk dalam praktik Paradigma good

Governance. Kerjasama 3 pilar tersebut sangat penting sebagai bentuk upaya pencegahan penyebaran Covid-19. Namun menurut penelitian Ekha et al. (2020) bahwa dalam pelaksanaan kolaborasi antar aktor dalam menangani Covid-19 dikatakan belum cukup menunjukkan hasil yang memuaskan. Tetapi mereka mengakui bahwa melalui partisipasi beberapa aktor dalam implementasi kolaborasi antar aktor dapat memudahkan penyelesaian masalah terkait wabah yang terjadi.

Berdasarkan pembentukan operasi gabungan dalam menjaga keamanan pada masa pandemic dan bertabrakan dengan paradigma good governance (meninggalkan aktor swasta) maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sinergitas aktor (pemerintah daerah, TNI, Polri dan masyarakat) dalam pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19 di Surabaya. Dengan penelitian ini akan terlihat seberapa tingkat sinergitas dan komitmen para aktor dalam pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19 di Surabaya. Sehingga dapat disimpulkan sinergitas antar aktor di Surabaya cukup memuaskan atau tidak. Sinergitas terlihat dari bentuk komunikasi yang digunakan pada setiap aktor dalam menanggapi masyarakat yang terpapar, kematian akibat terpapar dan tempat kerumunan. Selain itu sinergitas juga terlihat dari kordinasi setiap aktor. Kordinasi dilakukan dengan melakukan apel pagi atau melalui breafing kelompok.

Sinergi adalah suatu kegiatan yang saling melengkapi dan melengkapi satu sama lain untuk mencapai hasil yang lebih besar dari jumlah bagian per bagian. Sinergi adalah kolaborasi yang dapat diwujudkan ketika dapat mengoordinasikan kebutuhan alternatif. antara anggota tim Kolaborasi adalah kemampuan untuk menghasilkan hasil yang luar biasa, seperti sesuatu yang baru atau alternatif yang belum pernah dilihat sebelumnya (Covey & Blankenhagen, 1991).

Richard L. Drafft (2003) menggambarkan sinergi sebagai suatu kondisi yang terjadi saat beberapa bagian dalam suatu organisasi berinteraksi satu sama lain untuk menciptakan dampak kolektif yang lebih besar dari sekedar individualitas. Untuk mencapai kondisi sinergis atau untuk menghasilkan portofolio yang jauh lebih besar. Tidak dapat dihindari adanya ketergantungan antara satu pihak dengan pihak lainnya. Seperti dicatat oleh (Deardorff & Williams, 2006), bekerja sama bukanlah sesuatu yang bisa dipegang dengan tangan. Sebaliknya, ini adalah istilah yang mengacu pada pengaruh yang berlipat ganda yang memungkinkan energi pekerjaan atau layanan individu dikalikan secara eksponensial melalui upaya bersama.

### **Sinergitas Aktor Kepentingan**

Kolaborasi dari aktor yang berkepentingan dapat memiliki arti sebagai suatu hubungan sinergis yang diciptakan oleh aktor yang berkepentingan. Najiyati & Susilo (2011) mendefinisikan kolaborasi sebagai kombinasi atau inklusi. Kombinasi elemen merupakan

cara untuk dapat menghasilkan karya yang lebih baik dan lebih banyak. Dengan demikian, sinergi dapat dipahami sebagai tindakan bersama atau kombinasi dari unsur-unsur untuk hasil yang lebih baik. Sinergi dapat diciptakan dengan dua cara

a. Komunikasi

Sofyandi dan Garniwa dalam bukunya *Organizational behavior* (2007) menjelaskan bahwa konsep komunikasi dapat dibagi menjadi dua bagian: 1) komunikasi yang berfokus pada sumber, yang menyatakan bahwa komunikasi adalah suatu kegiatan dimana seseorang secara nyata mentransfer suatu stimulus untuk menerima suatu respon. 2) Komunikasi yang berorientasi penerima memandang komunikasi sebagai segala aktivitas yang dilakukan individu (penerima) terhadap suatu rangsangan atau stimulus.

b. Koordinasi

Selain komunikasi dalam menciptakan kerjasama juga membutuhkan koordinasi. Ulber (2015) dalam bukunya *Prinsip-Prinsip Manajemen* menjelaskan bahwa Koordinasi adalah integrasi kegiatan individu dan unit ke dalam upaya bersama, yaitu bekerja menuju tujuan bersama. Moekijat (2018) menyatakan bahwa ada sembilan syarat untuk mewujudkan koordinasi yang efektif: 1) hubungan langsung: hubungan interpersonal yang langsung memudahkan tercapainya koordinasi. 2) Peluang awal: bahwa koordinasi dapat lebih mudah pada tahap awal perencanaan dan perumusan kebijakan. 3) Kontinuitas koordinasi: Ini adalah proses yang berkelanjutan dan harus terjadi. 4) Dinamis: Koordinasi membutuhkan perubahan konstan dengan mempertimbangkan perubahan lingkungan internal dan eksternal. 5) Tujuan yang jelas: Tujuan yang jelas sangat penting untuk koordinasi. Efisien 6) Organisasi Sederhana: Struktur organisasi yang sederhana memfasilitasi koordinasi yang efektif. 7) Penugasan wewenang dan tanggung jawab yang jelas: Kewenangan yang jelas tidak hanya mengurangi konflik antar karyawan yang putus, tetapi juga mengurangi konflik antar karyawan. berbeda 8) Komunikasi yang Efektif: Komunikasi yang efektif adalah salah satu persyaratan untuk koordinasi yang baik dan 9) Kepemimpinan pemerintahan yang efektif: Kepemimpinan yang efektif memungkinkan adanya koordinasi kegiatan masyarakat baik di tingkat perencanaan maupun perencanaan.

### **Sinergitas Antar Aktor Dalam Pencegahan dan Penanganan Covid-19**

Di masa pandemi COVID-19, jajaran Polri, TNI, dan Pemkot banyak berperan di tengah-tengah masyarakat. Meski polisi memiliki peran sebagai penegak hukum dan penegak Kamtibmas, namun polisi memiliki peran lain. Peran ini tidak hanya dilakukan sebagai tanda tugas dan tanggung jawab Polri, TNI dan pemerintah daerah untuk mengayomi dan melayani masyarakat, tetapi juga sebagai bentuk kepedulian terhadap masyarakat yang terkena dampak pandemi tersebut.

Fungsi dan tugas Polri, TNI, pemerintah daerah dan daerah untuk bahu-membahu mencegah dan menangani Covid-19 adalah banyak contoh fungsi Binmas, selalu memberikan himbauan dan ajakan serta mengedukasi masyarakat tentang cara menyikapinya. Memutus mata rantai penularan Covid-19. Polisi bekerja keras untuk secara langsung mengayomi dan melayani masyarakat. Terutama mereka yang terdampak COVID-19 yang membutuhkan bantuan langsung.

Dalam penelitian Ulfah (2021) bahwa dalam menangani Covid-19 bukan hanya tentang pemerintah, namun ada banyak aktor yang terlibat seperti masyarakat sipil dan swasta. Kedua aktor ini meski tidak terlalu menonjol namun juga berperan penting dalam penanganan Covid-19 di Indonesia. Masyarakat sipil memainkan peran yang sama. Membangun persatuan dan kesatuan untuk saling membantu dalam masyarakat terdampak Covid-19. Pada saat yang sama, pihak swasta lainnya terlibat dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Termasuk memberlakukan pembatasan jam kerja. Terakhir, perlu dicatat bahwa yang menarik dari temuan ini adalah aktor yang berbeda. Terkait penanganan Covid-19 sebenarnya meninggalkan motivasi dan dorongan yang berbeda. Namun ketiga aktor itu masih bisa bekerja sama.

Sementara menurut Choi (2020) Pemerintah daerah adalah salah satu aktor aktif dalam sistem pemerintahan kolaboratif dan menerapkan berbagai kebijakan tingkat lokal dalam menanggapi infeksi. Selain itu, perusahaan dan entitas swasta lainnya mengambil tindakan cepat terhadap penyakit ini dan secara aktif bekerja sama dengan sektor publik. Beberapa hari setelah kasus pertama yang dikonfirmasi, pemerintah memutuskan untuk membawa lebih dari 20 perusahaan biotek/medis bersama-sama menghasilkan ide untuk mencegah pandemi, termasuk pengembangan alat uji diagnostik untuk produksi massal. Efektivitas tata kelola kolaboratif ini sangat tergantung pada partisipasi publik. Pemerintah menganggap masyarakat sebagai mitra, terus menekankan bahwa partisipasi mereka sangat penting. Akibatnya, hampir semua orang memakai masker, menghindari pergi ke tempat ramai, dan melakukan tindakan sanitasi dengan serius (misalnya, menjaga jarak, membawa pembersih tangan, dan sering mencuci tangan) Sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) lokal pun telah memainkan peran penting melalui kampanye yang bersemangat, kegiatan sukarela, dan gerakan untuk mendukung respons nasional terhadap epidemi. Bekerja sama dengan pemerintah daerah dan penyedia layanan, LSM telah memimpin berbagai kampanye jarak sosial, mengirim pekerja sukarela untuk mendisinfeksi area yang dibutuhkan, memberikan peralatan darurat kepada orang yang membutuhkan, dan sebagainya.

Dalam penelitian ini terlihat bahwa pentingnya sinergitas antar aktor dalam mencegah dan menangani pandemic covid-19. Aktor kunci dalam pencegahan dan penanganan pandemic ini adalah pemerintah, swasta dan masyarakat serta LSM. Sementara penelitian

ini mengambil sudut pandang yang berbeda. Aktor kunci dalam penelitian ini adalah pemerintah, TNI, Polri dan masyarakat. Penelitian ini tidak melibatkan swasta sebagai aktor kunci melainkan sector TNI dan Polri sesuai dengan pembentukan gugus tugas percepatan dan penanganan yang dibentuk oleh presiden Indonesia. Berdasarkan pembentukan gugus tugas tersebut menjadi menarik bagaimana sinergitas antar aktor tanpa pihak swasta dalam pencegahan dan penanganan pandemi covid-19.

## **METODOLOGI**

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan studi Pustaka dari google scholar. Wawancara dilakukan melalui saluran telepon mengingat kebijakan pandemi covid-19 yang masih berlangsung. Terdapat informan dari pihak pemerintah dan non pemerintah. Dari pihak pemerintah diwakili oleh Kapolrestabes Surabaya, DANREM Surabaya, ketua Gugus Tugas Covid-19 Surabaya sedangkan non pemerintah adalah masyarakat Surabaya. Analisis data yang digunakan adalah dengan pengumpulan data, reduksi data, dan penarikan kesimpulan (Miles et al., 2014).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pandemi corona ini merupakan bencana nasional dan internasional yang menyapu bersih setiap negara di dunia. Negara kaya atau miskin mengalaminya. Hal ini sejalan dengan kewajiban mereka untuk selalu berada di garis depan masyarakat saat berada dalam kondisi yang kurang menguntungkan. Diminta atau tidak diminta, ketiga pilar tersebut bertanggung jawab memberikan bantuan dari awal hingga akhir masalah.

Sesuai Pasal 11 Perpres Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19, Walikota Surabaya telah membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 di Kota Surabaya. Peraturan Walikota Surabaya No.: 188.45/94/436.1.2/2020 Kota Surabaya menetapkan protokol penanganan covid-19. Misi Gugus Tugas Percepatan Covid-19 Kota Surabaya adalah:

1. Melakukan sosialisasi kepada masyarakat terkait pencegahan penyakit virus corona 2019 (Covid-19);
2. Bekerja sama dengan instansi/perangkat setempat dan/atau instansi yang terlibat dalam pencegahan dan penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19).
3. Meningkatkan kesiapsiagaan dan ketanggapan dalam pencegahan dan penanggulangan penyakit coronavirus 2019 (Covid-19)
4. Peningkatan sinergi dalam penetapan kebijakan operasional pencegahan dan pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19);
5. Melaporkan kepada Walikota Surabaya hasil kinerja tim sebagaimana dijelaskan pada poin sebelumnya.

Sinergi antar aktor mempengaruhi sinergi antar aktor yang berkepentingan dalam pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19 di Surabaya. Berikut beberapa uraian dan pembahasan sinergi antar pemangku kepentingan dalam pencegahan dan penanganan COVID-19 di Surabaya. Hal ini akan dinilai melalui berbagai langkah sinergi, termasuk komunikasi dan koordinasi. Komunikasi antar aktor dalam Pencegahan dan Penanganan Pandemi Covid-19 Kota Surabaya. Pelaksanaan kegiatan komunikasi biasanya disesuaikan dengan kebutuhan sasaran yang akan dibuat jaringan komunikasinya. Suatu jaringan komunikasi yang disesuaikan dengan kebutuhan akan mewujudkan suatu format komunikasi yang menggambarkan proses dan pelaksanaan komunikasi. Menurut Lewis (2014), Komunikasi tingkat rendah mengkomunikasikan tujuan, mengubah sikap, membentuk opini, mengurangi ketakutan dan keraguan yang disebabkan oleh kurangnya informasi, dan mempersiapkan anggota organisasi untuk beradaptasi dengan perubahan. Komunikasi tingkat rendah dalam suatu organisasi berarti bahwa informasi bergerak dari tingkat yang lebih tinggi ke tingkat yang lebih rendah. (Davis et al., 1996). Berikut merupakan beberapa bentuk komunikasi yang seringkali terjadi dalam organisasi yaitu: komunikasi vertical ke atas dan komunikasi vertical ke bawah, serta komunikasi horizontal. Sementara mengenai pola dalam komunikasi, terbagi kedalam pola komunikasi satu arah dan komunikasi dua arah.

Komunikasi antar aktor yang terjalin dalam pencegahan dan penanganan Pandemi Covid-19 kota Surabaya dibangun berdasarkan perintah atau instruksi dari pimpinan. Artinya, komunikasi dilakukan secara vertical dengan pola searah dari pemerintah kota Surabaya ke Gugus Tugas. Komunikasi tersebut dapat berupa surat perintah atau surat tugas dalam pencegahan dan penanganan covid-19 kota Surabaya. Selain itu, komunikasi juga dilakukan secara horizontal antar aktor. Gugus tugas juga bergerak berdasarkan laporan atau pengaduan dari masyarakat.

Disamping itu, komunikasi antar aktor yang terjalin dalam pencegahan dan penanganan Pandemi Covid-19 kota Surabaya dilakukan dengan Motivasi oleh bidang/kelompok tertentu dapat mempengaruhi tingkat partisipasi dan minat dalam pencegahan dan penanggulangan Covid-19 di masa mendatang. Seperti yang disampaikan oleh Korem 084/Bhaskara Jaya bahwa:

“Kami dan polisi berusaha berkomunikasi melalui sosialisasi di masyarakat di tingkat RT, RW, dan kelurahan. Selain itu, publisitas melalui media massa”. (Hasil wawancara dengan pihak Korem 084/Bhaskara Jaya pada 24 Januari 2021)

Meskipun komunikasi telah dilakukan dengan berbagai upaya, tidak dipungkiri masih ditemukan komunikasi yang tumpang tindih antar aktor tersebut. Hal ini karena penyebaran informasi yang bergitu cepat dan berubah-ubah. Sehingga antar aktor tersebut perlu menyaring informasi tersebut agar tidak menjadi keresahan pada masyarakat kota

Surabaya.

a) Kordinasi antar aktor dalam Pencegahan dan Penanganan Pandemi Covid-19 Kota Surabaya

Kordinasi sangat diperlukan agar berbagai tugas dapat dilakukan secara efektif dan efisien dan memanfaatkan sumber-sumber yang digunakan dengan baik. (Siagian, 1994) mendefinisikan Koordinasi adalah suatu cara yang mengatur hubungan antara usaha bersama untuk mencapai kesatuan tindakan. Serta merupakan proses pengkoordinasian pembagian kerja dari berbagai orang atau kelompok untuk disusun menjadi kebutuhan yang terintegrasi dengan cara yang seefisien mungkin.

Dalam pencegahan dan penanganan Covid-19, pemerintah kota Surabaya bertugas sebagai pengambil kebijakan. Selanjutnya BNPB, TNI, Polri, Satpol PP bertugas sebagai implementator dari pemerintah kota Surabaya yang menyampaikan dan mengawasi program-program pemerintah seperti 3M/5M, physical distancing, dan pengaturan jam operasional. Sementara masyarakat bertugas melaksanakan program pemerintah dan turut mengawasi pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Dari 9 (sembilan) sub-indikator yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, Peneliti menetapkan 6 (enam) sub-indikator yang digunakan untuk menganalisis kerjasama yang terjalin antara Pemerintah kota Surabaya, TNI, Polri dan masyarakat dalam pencegahan dan penanggulangan Covid-19 di Surabaya yang meliputi:

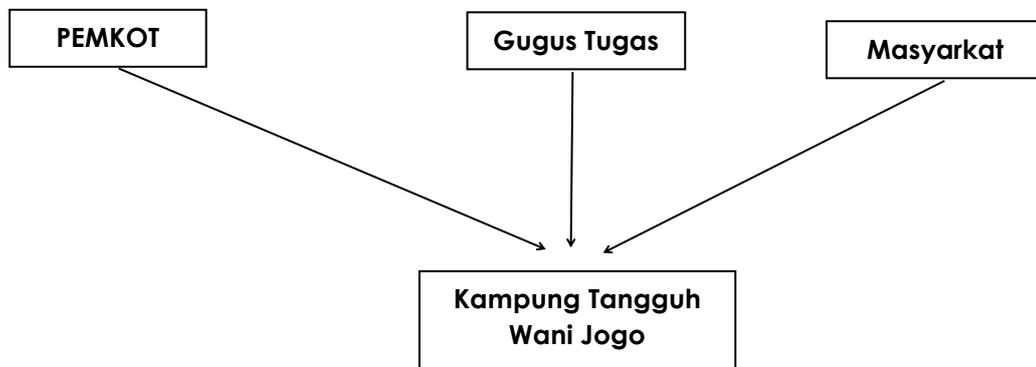
1) Hubungan langsung

Berdasarkan pada hasil penelitian ditemukan bahwa aspek hubungan langsung yang terbangun gugus tugas dan masyarakat berjalan cukup baik. Meskipun masih ditemukan masyarakat yang kurang percaya dengan gugus tugas pemerintah. Masyarakat disini merasa terlalu diawasi oleh gugus tugas, khususnya TNI dan Polri. Seperti yang disampaikan Polrestabes Surabaya:

“untuk kordinasi kita ada grup obrolan sehingga dapat berhubungan secara langsung dengan aktor lain. Tapi yang sering kali menjadi masalah adalah dengan masyarakat. Masyarakat merasa takut kalau ada kami. Padahal kami hanya mengingatkan. Kadang juga masyarakat acuh dengan kami, padahal kami hanya mengikuti kebijakan dari pemerintah. Misalnya mengadakan resepsi pernikahan tanpa ijin dari kami” (wawancara dengan polrestabes Surabaya pada 25 Januari 2021).

2) Perencanaan Awal

Perencanaan awal berkaitan dengan perencanaan gugus tugas dalam membentuk kampung tangguh tingkat kelurahan. Hal tersebut meliputi bentuk konsultasi yang dibangun gugus tugas dengan stakeholders di kelurahan dalam pembentukan kampung tangguh “Wani Jogo Suroboyo”, swab masal warga, pelaksanaan tracing OTG, dan pembuatan fasilitas karantina untuk pendatang.

**Gambar 1.** Struktur Koordinasi Kampung Tangguh Wani Jogo

Sumber : Diolah oleh Penulis

Menurut Megasari et al., (2020) Pemerintah membentuk program Kampung Tangguh Semeru sebagai upaya menanggulangi wabah Covid-19 untuk memutus mata rantai penyebaran Covid 19 dimulai dari tingkat lingkungan terkecil hingga pada tingkat desa. Berdasarkan hasil analisis peneliti, masyarakat berperan aktif dalam program-program tersebut. Seperti yang dijelaskan oleh Gugus Tugas percepatan penanganan Covid-19 Surabaya bahwa:

“dalam pencegahan dan penanganan covid-19 kami melakukan beberapa program seperti pengadaan swab masal dan pelaksanaan tracing OTG. Kami bersama tingkat kelurahan membuat perencanaan awal dengan mendata untuk kebutuhan swab masal dan tracing OTG. Selanjutnya membuat fasilitas karantina bagi pendatang dari kota lain. Selain itu, kami juga membentuk kampung Tangguh “Jogo Suroboyo” sebagai bentuk jaringan pengamanan social di tingkat kelurahan”. (wawancara dengan Gugus Tugas Percepatan penanganan Covid-19 Surabaya pada 26 Januari 2021).

### 3) Keberlanjutan

Keberlanjutan erat kaitannya dengan kewajiban gugus tugas hal ini dikarenakan kewajiban ini memiliki kesinambungan yang dibangun bersama masyarakat. Beberapa hal yang diteliti dalam indikator ini adalah sejauhmana gugus tugas bersama masyarakat dalam mencegah dan menangani pandemi Covid-19 kota Surabaya. Seperti yang disampaikan dari Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 Surabaya bahwa:

“Upaya-upaya berikut akan mencakup analisis pertumbuhan kasus, pemetaan sebaran kasus, peristiwa perbanyakan daerah (cluster), penegakan dan pengawasan jarak fisik, penyediaan jaringan jaminan sosial (jaring pengaman sosial), jaminan dan pengawasan pasokan dan distribusi pangan dan kelangsungan ekonomi, online pengalihan pelayanan administrasi. Berdasarkan (online) berapa upaya pencegahan yang telah dilakukan Gugus Tugas Covid-19 Surabaya dengan Tiga Pilar?”. (wawancara dengan Gugus Tugas Percepatan penanganan Covid-19 Surabaya pada 26 Januari 2021)

**Gambar 2.** Website <https://lawancovid-19.surabaya.go.id>



Sumber : <https://lawancovid-19.surabaya.go.id>

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan dapat dilihat bahwa Pemerintah, TNI dan Polri melakukan beberapa upaya pencegahan atau upaya preventif. Misalnya membuat website <https://lawancovid-19.surabaya.go.id> yang memaparkan data terkait Covid-19 seperti informasi, kasus, layanan medis, data pendukung dan visualisasi serta layanan berbasis aplikasi. Upaya lain yang dilakukan gugus tugas antara lain peningkatan analisis kasus, pemetaan persebaran kasus, kejadian kluster, penerapan dan pemantauan physical distancing, pengamanan jaringan jaminan sosial, suplai dan distribusi pangan, menjamin dan mengawasi kelangsungan ekonomi, serta pengalihan pelayanan administrasi secara online. Dengan demikian bahwa keberlanjutan kordinasi tetap dilakukan melalui berbagai preventif.

#### 4) Kedinamisan

Kedinamisan relevan dengan penyelenggaraan gugus tugas disaat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Seperti yang disampaikan oleh Polrestabes Surabaya bahwa:

“TNI dan Polri sangat mendukung karena ada yang mau bekerja sama dengan kita sebagai perwira dan perwira untuk memerangi pandemi Covid-19 yang terjadi di Surabaya. Jika Anda terpapar COVID- 19, bantulah mereka secara sukarela, tanpa meminta imbalan apa pun, dan sumbangkan tenaga atau materi untuk mereka yang terpapar COVID-19 agar tidak keluar rumah untuk mencegah penularan di masyarakat sekitar. terjangkau.” (wawancara dengan Polrestabes Surabaya pada 25 Januari 2021)

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan memperlihatkan bahwa sinergi yang dibangun sudah berjalan dengan baik yang dilakukan dari gotong royong dan membantu sukarela. Menurut Muryanti (2014) gotong royong memang memiliki kedekatan tersendiri dengan Negara Indonesia. Keunikan gotong royong inilah yang membuat negara Indonesia berbeda dengan negara lain di dunia. Gotong royong dapat diartikan sebagai kerjasama antar anggota yang satu dengan yang lainnya. Pada masyarakat terikat oleh ikatan

persaudaraan kehidupan kolektif dalam ikatan sosial masyarakat. Terutama ketika ada warga yang terpapar, TNI – Polri beserta masyarakat saling membantu untuk mengevakuasi ke rumah sakit atau memberikan makanan untuk warga yang terpapar maupun keluarga terdampak.

#### 5) Tujuan yang Jelas

Kota Surabaya terbebas dari zona hitam berubah menjadi zona merah dan targetnya menjadi zona hijau. Dengan demikian tujuan yang jelas dalam kordinasi adalah merubah warna zona kota Surabaya menjadi hijau. Seperti yang dijelaskan oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai berikut:

“kami menyampaikan terima kasih kepada seluruh jajaran TNI yang sangat istimewa, POLRI yang telah membantu gotong royong mengatasi masalah Covid-19 di Surabaya saat kota Surabaya terbebas dari Zona Merah. Terus perkuat pelaksanaan prokes agar seluruh wilayah Surabaya bisa menjadi zona hijau ke depan.” (wawancara dengan Pemerintah Kota Surabaya pada 22 Januari 2021)

#### 6) Perumusan wewenang dan Tanggungjawab yang Jelas

Kewenangan yang jelas tidak hanya mengurangi konflik antar aktor yang putus, tetapi juga mengurangi konflik antar aktor. Dalam hal ini perumusan wewenang dan tanggung jawab perlu dijelaskan antara aktor TNI-Polri dalam pencegahan dan penanganan Covid-19 Kota Surabaya. Kedudukan dalam Gugus Tugas TNI dan Polri adalah sejajar menjadi wakil ketua. Sementara Kepala Badan Penanggulangan Bencana dan Perlingungan Masyarakat kota Surabaya adalah ketua pelaksana. Sepertin yang dijelaskan oleh Korem 084/Bhaskara Jaya yaitu:

“Setiap lembaga diposisikan sebagai organisasi nasional dengan kewajiban dan tanggung jawab yang sama dari sudut pandang negara dan bangsa. Tidak ada yang menganggapnya paling penting dan paling perlu. Karena dalam menghadapi pandemi Covid-19 kita membutuhkan kerjasama yang baik dan kita bekerja tanpa jam, sehingga kita selalu bersatu dan bersinergi untuk menjaga Kota Surabaya aman dan nyaman.” (Hasil wawancara dengan pihak Korem 084/Bhaskara Jaya pada 24 Januari 2021).

Berdasarkan hasil penelitian bahwa perumusan wewenang dan Tanggung jawab cukup jelas. TNI-Polri memiliki kedudukan yang sama sehingga memiliki wewenang yang sama. Selain itu, tanggung jawab yang diemban pun sama karena sebagai garda depan negara serta di mata negara dan bangsa.

Dengan demikian sinergitas antar aktor dalam pencegahan dan penanganan Covid-19 Kota Surabaya dapat terlihat dari tabel berikut:

**Tabel 1.** Sinergitas Antar Aktor dalam Pencegahan dan Penanganan Covid-19 Kota Surabaya

<b>SINERGITAS ANTAR AKTOR KEPENTINGAN</b>	<b>HASIL</b>
A. KOMUNIKASI	1) Vertikal kebawah 2) Horizontal 3) Komunikasi Searah 4) Masih ditemukan komunikasi yang tumpang tindih
B. KORDINASI	
1. HUBUNGAN LANGSUNG	1. Melalui Grup Obrolan 2. Pengawasan Langsung Dengan Masyarakat
2. PERENCANAAN AWAL	1. Pemetaan Swab Masal 2. Pemetaan Tracing Warga Terpapar 3. Kampung Tangguh Semeru
3. KEBERLANJUTAN PROGRAM	1. Website Yang Informatif 2. Pemetaan Persebaran Kasus ( <i>cluster</i> ) 3. Pemberlakuan Dan Pengawasan <i>Physical Distancing</i> 4. Pengadaan Jaringan Pengamanan Social 5. Memastikan Dan Mengawasi <i>Supply</i> Dan Distribusi Pangan 6. Kampung Tangguh "Jogo Suroboyo"
4. KEDINAMISAN	Gotong Royong TNI-Polri Beserta Masyarakat Dalam Membantu Warga Yang Terpapar Dan Keluarga Terdampak
5. TUJUAN YANG JELAS	Tujuan Untuk Mengubah Warna Zona Kota Surabaya Dari Hitam, Merah Dan Menjadi Hijau
6. PERUMUSAN WEWENANG DAN TANGGUNG JAWAB	Memiliki Kedudukan Dan Tanggung Jawab Yang Sama

Sumber: diolah penulis, 2022

Berdasarkan pada tabel diatas bahwa komunikasi antar aktor kepentingan terlihat cukup baik meskipun masih ditemukan tumpang tindih dalam informasi. Sementara dari sisi Kordinasi juga masih ditemukan Hubungan langsung yang masih kurang baik dengan masyarakat. Meskipun begitu, kordinasi telah dijalankan cukup baik. Seperti perencanaan awal melalui pemetaan, keberlanjutan program, kedinamisan dalam menjalankan program, tujuan yang jelas dalam pencegahan dan penanganan Covid-19 dan perumusan wewenang dan tanggung jawab pada aktor kepentingan.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan penyajian, hasil analisis serta interpretasi data pada bagian-bagian sebelumnya, berikut ini dapat dikemukakan terkait kesimpulan yang dijelaskan dalam dua dimensi, yaitu dimensi komunikasi antar aktor dan dimensi kordinasi antar aktor. Secara rinci dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Komunikasi antar aktor

Bentuk komunikasi yang dilakukan oleh gugus tugas yaitu komunikasi vertical ke bawah dan komunikasi horizontal. Serta pola komunikasi yang dilakukan yaitu berupa pola komunikasi satu arah. Disisi lain masih ditemukan komunikasi yang kurang tepat karena

informasi yang tumpang tindih.

## 2. Kordinasi antar aktor

Dalam kordinasi antar aktor terdiri dari 6 indikator. Hubungan langsung antar gugus tugas namun tidak secara langsung dengan masyarakat. Perencanaan awal yang baik dengan pemetaan untuk menjalankan program pemerintah. Keberlanjutan program dengan melaksanakan teknis pemberlakuan dan pengawasan. Kedinamisan dengan gotong royong beserta masyarakat membantu warga yang terdampak. Tujuan yang jelas untuk merubah kota Surabaya menjadi zona hijau. serta perumusan wewenang dan tanggung jawab yang sama.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa sinergitas antar aktor dalam pencegahan dan penanganan Covid-19 kota Surabaya sangat baik. Sinergitas dilakukan dengan komunikasi yang baik antar aktor (vertical dan horizontal) dan berkoordinasi dengan dengan masyarakat secara rutin (kampung tangguh "Jogo Suroboyo").

Meskipun begitu, komitmen antar aktor masih tetap perlu diperkuat guna pencegahan serta penanganan Covid-19 yang lebih baik. Selain itu, kepercayaan publik terhadap gugus tugas juga perlu ditingkatkan sehingga masyarakat semakin patuh dalam menjalankan himbauan/instruksi pemerintah.

## REFERENSI

### Buku

Daft, R. L. (2003). Manajemen Edisi Kelima. In *Manajemen*.

Davis, K., Organisasi, P., & Davis, K. (1996). *Keith Davis Perilaku Organisasi*. Erlangga

Deardorff, D. S., & Williams, G. (2006). Synergy Leadership in Quantum Organizations. In *Fesserdorff Consultants (Issue 2111)*.

Garniwa, H. S. Dan I. (2007). *Perilaku Organisasional*. Graha Ilmu.

Grindle, M. S. (2007). The promise of good governance. In *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*.

Lewis, L. (2014). Change management. In *Meeting the Challenge of Human Resource Management: A Communication Perspective*. <https://doi.org/10.4324/9780203097984-21>

Moekijat. (2018). Kamus Manajemen. In *Mandar Maju*.

Sedarmayanti. (2004). Good Governance (Kepemerintahan yang Baik). In *Mandar Maju*.

Siagian, S. (1994). *Administrasi Pembangunan*. Gedung Agung.

Ulber, S. (2015). Asas- Asas Manajemen. In *Asas-Asas Manajemen (Issue 3)*.

World Bank. (1994). Governance: The World Bank's experience. In *World Bank*

---

## Jurnal

- Choi, Y. J. (2020). The Power of Collaborative Governance: The Case of South Korea Responding to Covid-19 Pandemic. *World Medical and Health Policy*, 12(4). <https://doi.org/10.1002/wmh3.376>
- Covey, S. R., & Blankenhagen, D. (1991). The 7 habits of highly effective people. *Performance + Instruction*, 30(10). <https://doi.org/10.1002/pfi.4170301009>
- Ekha, R., Rika, T., Febri, P., Audina, N., Sosial, I., & Andalas, U. (2020). Collaborative Governance dalam Penanganan Penyebaran Kasus Corona Virus Disease-19 di Kota Padang Colaborative Governance In Handling The Spread Of Corona Virus Disease-19 Case In Padang City. *Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Andalas*, 133–137.
- Mashuri, M. A., Aprilina, S. D., & Nahdiyah, V. (2020). Peran Masyarakat Terhadap Pembangunan Ekonomi Berbasis Kampung Tangguh Sebagai Upaya Menekan Angka Covid-19 Di Rt 04 Rw 14 Kelurahan Kalirungkut Kota Surabaya. *Jurnal Manajemen & Kewirausahaan*, 5(2), 141–156. [http://ejournal.unira.ac.id/index.php/jurnal\\_makro\\_manajemen/article/view/961](http://ejournal.unira.ac.id/index.php/jurnal_makro_manajemen/article/view/961)
- Megasari, R., Vidyastuti, A. N., Setya, E., Rahayu, P., & Pangestu, O. (2020). Upaya Memutus Penyebaran Virus Covid-19 Melalui Pembentukan Kampung Tangguh Semeru Di Desa Tegalsari Kabupaten Malang. *Jurnal Graha Pengabdian*, 2(3), 212–222.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis: A method sourcebook*. CA, US: Sage Publications.
- Muryanti, M. (2014). Revitalisasi Gotong Royong: Penguat Persaudaraan Masyarakat Muslim di Pedesaan. *Jurnal Sosiologi Reflektif*, 9(1), 63–81. <https://doi.org/10.31227/osf.io/2p4wm>
- Najiyati, S., & Susilo, S. R. T. (2011). Sinergitas Instansi Pemerintah Dalam Pembangunan Kota Terpadu Mandiri. *Jurnal Ketransmigrasian*, 28(2).
- Syafrida, S., & Hartati, R. (2020). Bersama Melawan Virus Covid 19 di Indonesia. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 7(6), 495–508. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i6.15325>
- Ulfah, U. H. G. dan S. M. (2021). *Relasi aktor governance dalam penanganan covid-19 di Indonesia*. 10(2), 1–14. <https://doi.org/https://doi.org/10.37304/jispar.v10i2.3365>

## Lain-lain

- Deti Mega Purnamasari. (2020). *Update: Bertambah 8.074, Kini Ada 743.198 Kasus Covid-19 Di Indonesia*. <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2020/12/31/16073851/Update-Bertambah-8074-Kini-Ada-743198-Kasus-Covid-19-Di-Indonesia?Page=All>
- Faiq Azmi. (2020). *Ini Detail Lengkap Kasus Covid-19 Di Jawa Timur*. <https://News.Detik.Com/Berita-Jawa-Timur/D-4989118/Ini-Detail-Lengkap-Kasus-Covid-19-Di-Jawa-Timur>
- Nugraheny, D. E. (2020). *Pemerintah: Psbb Diberlakukan Di Daerah Pusat Penularan Covid-19*. <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2020/04/15/09375511/Pemerintah-Psbb-Diberlakukan-Di-Daerah-Pusat-Penularan-Covid-19?Page=All>
- Salengke, H. H. (2020). *Who: Ganti Social Distancing Dengan Physical Distancing*. <https://Mediaindonesia.Com/Internasional/298046/Who-Ganti-Social-Distancing-Dengan-Physical-Distancing>