

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) telah melanda dunia sejak Maret 2020. Berbagai masalah mulai timbul seiring dengan berjalannya waktu. Masalah yang berhubungan dengan kesehatan, ekonomi, maupun sosial. Misalnya, sampai dengan kuartal ke II 2020 pertumbuhan ekonomi mengalami minus 5,32 persen, padahal kuartal II 2019 pertumbuhan ekonomi berada di angka 5,02 persen (Wedhaswary, 2020). Hal yang sama juga dialami oleh aspek pendidikan dan kesehatan. Berdasarkan laporan Kementerian Kesehatan, menyebutkan bahwa terdapat peningkatan signifikan jumlah kasus gangguan mental selama masa pandemi dari 197 ribu pada 2019 menjadi 227 ribu orang hingga Juni 2020 (Susanto, 2020).

Masalah lain juga timbul akibat pandemi COVID-19. Salah satunya adalah permasalahan stigma yang dialami baik oleh penderita, penyintas, maupun tenaga kesehatan. Konsekuensi stigma COVID-19 yang paling umum yaitu dapat mencegah seseorang mencari bantuan medis walaupun bergejala karena takut ditolak dalam komunitas atau dianggap sebagai penyebar wabah (Forgione, 2020). Seperti yang dialami pasien COVID-19 di Bandung yang mengalami pengucilan oleh RT (Rukun Tetangga) tempat tinggalnya (Abdi, 2021). Selain pasien, orang yang sudah lama dinyatakan sembuh (penyintas) juga mengalami diskriminasi dan sering dituduh sebagai pembawa virus (Permana, 2021). Akibatnya semakin banyak

penderita yang memilih untuk tidak memberitahukan lingkungan sekitar karena menganggap COVID-19 adalah aib yang harus ditutupi sebisa mungkin (Hajid, 2021).

Stigma tidak hanya dilabelkan pada para penyintas COVID-19 namun juga pada tenaga kesehatan. Survei pada April 2020 melibatkan 2.050 perawat se-Indonesia menyebutkan bahwa mereka sering mengalami penolakan, dipermalukan, pengusiran dan bahkan keluarganya juga dijauhi oleh masyarakat sekitar (Wareza, 2020). Permasalahan stigma bukan hanya terjadi di kota besar di pulau Jawa, namun juga dialami daerah lain di Indonesia. Para pendatang yang memasuki zona merah disemprot air desinfektan dan juga dianggap pembawa penyakit karena masih banyak yang percaya hoaks COVID-19 (Nurchayani, 2021).

Untuk menghindari kemungkinan timbulnya masalah-masalah yang semakin berlanjut, komunikasi diharapkan digunakan sebagai tindakan pencegahan maupunantisipasi masalah yang akan timbul setelahnya (Akbar, 2021). Dengan penyampaian komunikasi yang terstruktur, akurat, dan dapat dipercaya. Dalam prosesnya, sebuah pesan komunikasi yang baik memungkinkan untuk dapat mencegah hal-hal yang tidak diinginkan terjadi. Pesan yang ingin disampaikan oleh Hubungan Masyarakat dalam menyampaikan inti pesan menjadi poros utama keberhasilan sebuah pesan komunikasi (Londa, 2014). sebagai penghubung antar pemerintah dengan masyarakat, Hubungan Masyarakat diharapkan dapat menjadi solusi dalam menyelesaikan masalah komunikasi yang ada. Dalam melakukan tugasnya, Hubungan Masyarakat dapat berfungsi dalam mengatur urusan publik

seperti *branding*, publikasi, dan hubungan antar komunitas (Agustina; Fatonah & Susilo, 2020).

Selama masa pandemi COVID-19, fungsi Hubungan Masyarakat menjadi elemen penting dalam penyampaian informasi. kesalahan dalam penyampaian informasi mengakibatkan keributan dalam masyarakat. Munculnya fenomena stigma dan beragam masalah lain selama pandemi, berkaitan dengan kegagalan penggunaan komunikasi risiko sebagai tindakan pencegahan (Fillaili & Tamyis, 2020). Penggunaan komunikasi risiko dianggap sebagai penentu suatu negara dapat menghadapi darurat kesehatan masyarakat (Gamhewage, 2014). Kegagalan komunikasi risiko terjadi karena reaksi pemerintah terhadap pandemi yang tidak terorganisir dengan baik sehingga menimbulkan reaksi emosional yang bertentangan antara pusat dengan daerah (Najih, 2020). Ini membuat komunikasi risiko berperan penting sebagai tindakan pencegahan.

Seperti halnya penanganan pandemi di pusat, Penanganan pandemi COVID-19 di Kabupaten Rote Ndao sejak awal pandemi dapat dilihat saat terjadi kekeliruan diagnosa hasil rapid tes yang dilakukan satgas COVID-19 Rote Ndao (Kurniati, 2020). Juga terdapat kasus penjemputan paksa mayat pasien COVID-19 oleh keluarga karena ketidakpercayaan terhadap hasil diagnosa rumah sakit (Petrus, 2021). Pemerintah Kabupaten Rote Ndao kemudian menerbitkan Instruksi Bupati 2020 dan juga peraturan Bupati 2020 sebagai upaya penanganan pandemi COVID-19. Selain peraturan dan instruksi, pada Maret 2020 juga diberlakukan pelarangan bagi warga asing dan luar NTT masuk ke Rote (ABC, 2020). Namun pada Mei 2021, Kabupaten Rote Ndao mengalami ledakan kasus COVID-19 sebanyak 345

orang hanya dalam 2 pekan sebagai akibat dibuka kembali akses transportasi antar daerah (Bere, 2021). Keadaan semakin memburuk ketika terjadi konflik internal dalam Dinas Kesehatan Kabupaten Rote Ndao (Timu, 2021).

Sampai Oktober 2021, Angka penularan COVID-19 di Rote Ndao terus mengalami tren penurunan. Akan tetapi menurut pendapat ahli, diperkirakan gelombang kenaikan kasus masih sangat mungkin terjadi sehingga tindakan pencegahan menjadi krusial dalam meminimalisir penyebaran virus. Maka itu peran penting komunikasi risiko dilakukan sebagai tindakan pencegahan. Sebagai bagian dari pencegahan krisis, idealnya penyampaian komunikasi risiko dapat dipahami dan digunakan sebagai pedoman pengambilan keputusan (KemKes, 2021: 9). WHO sebagai rujukan juga menyampaikan beberapa rekomendasi yang dapat digunakan sebagai pedoman penerapan komunikasi risiko. Namun disisi lain jika pedoman komunikasi risiko rekomendasi WHO diterapkan di Kabupaten Rote Ndao, akan berbenturan dengan tradisi adat istiadat setempat. Kecenderungan masyarakat untuk lebih memilih mengikuti apa yang disampaikan pimpinan klan (*Mane leo*) menjadi kendala pada pelaksanaan komunikasi risiko rekomendasi WHO. Keputusan seorang *mane leo* sangat ditaati oleh masyarakat adat karena merupakan representasi lembaga adat yang harus dipatuhi (Therik, 2016). Bagaimana strategi komunikasi risiko yang dilakukan pemerintah Kabupaten Rote Ndao dalam penanganan pandemi COVID-19, menjadi menarik untuk diteliti. Selain sebagai kajian komunikasi risiko selama pandemi, penelitian dengan cakupan lokal dalam hal ini wilayah kabupaten belum banyak ditemukan. Ketika pemerintah ditingkat nasional dengan sumberdaya yang lebih baik mengalami kesulitan, maka ditingkat

lokal juga memiliki kemungkinan mengalami hal yang lebih sulit (Kurniati, 2020; Petrus, 2020; Bere, 2021).

Beberapa contoh penelitian sebelumnya yang dilakukan (Boholm, 2019) tentang pelaksanaan komunikasi risiko yang dilakukan oleh pejabat terkait di Swedia dalam mengkarakteristik keberhasilan maupun kegagalan komunikasi risiko, (Najih, 2020) tentang kegagalan komunikasi risiko selama pandemi COVID-19, di Indonesia, dan (Patrianti; Shabana; & Tuti, 2020) tentang komunikasi risiko pemerintah untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Merupakan beberapa contoh penelitian menggunakan analisis studi kasus dengan berbagai fokus penelitian pada strategi komunikasi risiko yang dilakukan pemerintah. Analisis Studi kasus yang dilakukan mampu menghasilkan deskripsi strategi komunikasi risiko yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjawab pertanyaan penelitian. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini akan menganalisis strategi komunikasi risiko yang dilakukan pemerintah dalam penanganan pandemi COVID-19 di kabupaten Rote Ndao. Dengan berfokus pada komunitas sebagai payung analisis diharapkan mampu mendeskripsikan strategi yang dilakukan pemerintah Kabupaten Rote Ndao dalam menangani pandemi COVID-19 berdasarkan karakteristik komunitas masyarakat di Rote Ndao. perbedaan dengan penelitian sebelumnya terletak pada pendekatan komunitas yang menjadi kekurangan pada penelitian-penelitian sebelumnya.

Kajian penelitian ini difokuskan pada strategi komunikasi risiko pemerintah dengan mengutamakan pendekatan komunitas dalam penanganan pandemi COVID-19 di Kabupaten Rote Ndao. Sesuai dengan keadaan di lokasi penelitian, masyarakat

Kabupaten Rote Ndao lebih memiliki kecenderungan mempercayai tokoh adat lokal daripada fasilitas kesehatan selama masa pandemi COVID-19. Berbeda dengan pelaksanaan komunikasi risiko di sektor swasta, komunikasi risiko yang dilakukan oleh pemerintah mempunyai cakupan yang lebih luas dan rumit dengan tanggung jawab yang besar bagi kepentingan orang banyak. Diharapkan dalam penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pembuatan strategi komunikasi risiko kedepan untuk mencegah terjadinya permasalahan yang sama.

**B. Rumusan masalah**

Bagaimana strategi komunikasi risiko pemerintah dalam penanganan pandemi COVID-19 di Rote Ndao?

**C. Tujuan penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan strategi komunikasi risiko yang dilakukan dalam penanganan COVID-19 di Kabupaten Rote Ndao.

**D. Manfaat penelitian**

1. Manfaat akademis

Secara akademis, diharapkan penelitian ini menghasilkan deskripsi pendekatan berbasis komunitas dalam menganalisis sebuah strategi komunikasi risiko. Indonesia sebagai negara dengan aneka ragam suku, budaya, dan adat istiadat, serta kepercayaan mengalami permasalahan ketika penerapan strategi komunikasi risiko berbasis pendekatan komunitas yang tidak dapat disamakan antar satu daerah dengan daerah yang lain.

## 2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam membuat kebijakan terkait dengan komunikasi risiko berbasis pendekatan komunitas. Komunikasi risiko berfungsi sebagai tindakan pencegahan dalam masalah kedaruratan kesehatan. Dampak dari komunikasi risiko yang baik adalah dapat meminimalisir masalah yang timbul sebelum terjadi kedaruratan.

