

Peran Modal Sosial dalam Penanganan Pandemi COVID-19 di Kota Surabaya

Khusnul Prasetyo¹, Ahmad Rahma Wardhana², S. Agus Santoso³

^{1,3}Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sebelas Maret;

²Peneliti Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan Universitas Gadjah Mada

email: khusnulprasetyo@staff.uns.ac.id; wardhanahmad@mail.ugm.ac.id, saguss@staff.uns.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan implementasi modal sosial dalam penanganan pandemi COVID-19 di Kota Surabaya. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan metode studi pustaka, penelitian ini menganalisis peran kepercayaan, norma sosial, dan jaringan masyarakat dalam mendukung kebijakan pemerintah kota serta merespons krisis kesehatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa modal sosial berperan signifikan dalam memperkuat ketahanan sosial masyarakat. Unsur kepercayaan tercermin dari kepatuhan warga terhadap kebijakan pembatasan mobilitas dan protokol kesehatan. Norma sosial seperti budaya gotong royong mendorong partisipasi aktif dalam pembagian masker dan edukasi publik. Jaringan sosial dibuktikan melalui kolaborasi antara pemerintah, swasta, komunitas, dan akademisi dalam mendukung distribusi bantuan dan fasilitas penanganan COVID-19. Modal sosial terbukti tidak hanya menjadi sumber daya strategis, tetapi juga mampu memperkuat solidaritas kolektif dalam situasi krisis. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keberhasilan penanganan pandemi di tingkat lokal sangat dipengaruhi oleh kuatnya modal sosial masyarakat. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk menganalisis dampak langsung modal sosial terhadap penurunan angka kasus COVID-19 di Surabaya.

Kata Kunci: Modal sosial; Kepercayaan, Norma Sosial, Jaringan Sosial, Pandemi COVID-19, Kota Surabaya.

Abstract

This study aims to describe the implementation of social capital in addressing the COVID-19 pandemic in Surabaya City. Using a qualitative descriptive approach and literature study method, this research analyzes the roles of trust, social norms, and community networks in supporting municipal policies and responding to the health crisis. The findings indicate that social capital plays a significant role in strengthening community resilience. Trust is reflected in residents' compliance with mobility restrictions and health protocols. Social norms such as mutual cooperation (gotong royong) encourage public participation in distributing masks and health education. Social networks are demonstrated through collaboration among the government, private sector, civil society, and academia in supporting aid distribution and pandemic response facilities. Social capital proves to be not only a strategic resource but also a force that fosters collective solidarity during crises. The study concludes that the success of pandemic management at the local level is strongly influenced by the strength of community social capital. Further research is needed to examine the direct impact of social capital on the reduction of COVID-19 cases in Surabaya.

Keywords: Social capital, Trust, Social Norms, Social Networks, COVID-19 Pandemic, Surabaya City.

Pendahuluan

Indonesia memasuki babak baru dalam pencegahan virus korona setelah Presiden Joko Widodo mengumumkan dua orang di Indonesia positif terjangkit COVID-19. WNI tersebut sempat kontak dengan warga negara Jepang yang datang ke Indonesia. Mereka dirawat di

Rumah Sakit Penyakit Infeksi Sulianti Saroso, Jakarta. Setelah pengumuman ini, pemerintah mengimbau warga untuk tidak panik, termasuk untuk tidak melakukan *panic buying*. Penanganan cepat diusahakan oleh Presiden Jokowi dengan menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona virus Disease* 2019 (COVID-19) yang ditandatangani pada tanggal 13 Maret 2020. Gugus tugas ini dipimpin oleh Kepala BNPB Doni Monardo.

Langkah strategis juga segera diambil pemerintah terutama dalam bidang kesehatan, seperti penambahan rumah sakit rujukan COVID-19, peresmian Wisma Atlet Kemayoran menjadi rumah sakit darurat COVID-19. Fasilitas ini dilengkapi dengan laboratorium, farmasi, dan peralatan medis *portable*. Kemudian pemerintah juga membangun fasilitas observasi, penampungan, dan karantina untuk mengendalikan infeksi COVID-19 di Pulau Galang (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2020).

Pada tanggal 10 Maret 2020, Direktur Jenderal Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) Tedros Adhanom Ghebreyesus mengirimkan surat kepada Presiden Jokowi agar pemerintah Indonesia meningkatkan mekanisme tanggap darurat menghadapi COVID-19 melalui deklarasi darurat nasional. Presiden Jokowi merespon surat tersebut melalui siaran pers di Istana Bogor pada hari yang sama dan kemudian menyerukan kerja dari rumah, belajar dari rumah, dan ibadah di rumah. Sejak saat itu, pemerintah bersama seluruh lapisan masyarakat mengkampanyekan protokol kesehatan demi mencegah penularan COVID-19 dan pada akhirnya, Presiden Jokowi menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) per 31 Maret 2021 (Djalante et al., 2020).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) juga diterbitkan oleh pemerintah mengingat semakin meningkatnya angka kasus COVID-19 dan melindungi warga dari risiko penularan, PP tersebut mulai berlaku pada 1 April 2020. Pemerintah daerah yang ingin memberlakukan PSBB di daerahnya harus melalui persetujuan pemerintah pusat. Selain itu, per 13 April 2020, Presiden juga menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2020). Mekanisme dan indikator penerapan PSBB di tingkat daerah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* (COVID-19) (Riana & Sugiharto, 2020). Permenkes Nomor 9 Tahun 2020 menegaskan 6 poin utama PSBB yang bertujuan agar mobilitas masyarakat dapat ditunda, sehingga penyebaran COVID-19 dapat berhenti secara gradual (Widiyani, 2020).

Tidak bisa dimungkiri dengan adanya pembatasan aktivitas masyarakat, berdampak pada pertumbuhan ekonomi Indonesia cenderung stagnan. Awal Juni 2020, Bank Dunia memproyeksikan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah 0 persen pada 2020. Bahkan, dalam skenario terburuk pertumbuhan ekonomi Indonesia bisa minus 3,5 persen. Krisis yang diakibatkan oleh pandemi COVID-19 memperburuk ketidaksetaraan yang ada, memberikan dampak ekonomi maupun sosial, polarisasi masyarakat hingga keresahan sosial dan

menciptakan kerentanan (OECD, 2020). Demi mengantisipasi dampak ekonomi Indonesia yang semakin memburuk, pemerintah mulai melihat kemungkinan untuk melakukan relaksasi pembatasan sosial. Dalam rapat terbatas pada tanggal 27 Mei 2020, Presiden Jokowi meminta agar dilakukan sosialisasi kepada masyarakat tentang protokol tatanan normal baru (Ihsanuddin & Gabrillin, 2020).

Setelah tatanan normal baru (*new normal*), pemerintah juga menerapkan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang diterapkan di beberapa kabupaten/kota di provinsi Jawa dan Bali mulai 11 Januari hingga 25 Januari 2021. Alasan diberlakukannya kebijakan itu ialah karena penambahan kasus COVID-19 di Indonesia terus menunjukkan peningkatan setelah libur natal dan tahun baru (Dewi, 2021). Selain PPKM Jawa-Bali, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat berbasis skala mikro (PPKM Mikro) hingga tingkat RT/RW yang diberlakukan mulai 9 hingga 22 Februari 2021. Tujuan utama dari adanya PPKM Mikro adalah untuk menekan kasus positif dan melandaikan kurva sebagai prasyarat utama keberhasilan dalam penanganan COVID-19 sekaligus sebagai upaya pemulihan ekonomi nasional (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2021).

Meskipun pada saat pandemi, pemerintah pusat memberikan norma, standar, pedoman, dan kriteria dalam penanganan COVID-19, namun persoalan yang dihadapi justru bertumpu pada pemerintah daerah. Mulai dari penanganan pasien positif COVID-19 di rumah sakit daerah, masyarakat yang terdampak, persoalan sosial yang timbul akibat pandemi ini, semuanya terjadi di daerah. Di sisi lain, ruang gerak pemerintah daerah juga terbatas karena pengaturan mengenai penanganan pandemi COVID-19 menitikberatkan pada kebijakan pemerintah pusat (Ariyanto, 2020). Selain itu, berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat seperti PSBB, Tatanan Normal Baru, PPKM Jawa-Bali hingga PPKM Mikro tentunya berimplikasi pada kewajiban pemerintah daerah dalam mengimplementasikannya secara menyeluruh.

Kota Surabaya, sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta tak luput dari kewajiban mematuhi dan melaksanakan berbagai produk hukum yang telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat mengenai penanganan pandemi COVID-19. Dengan jumlah penduduk dari hasil registrasi pada tahun 2019 yang mencapai 3,15 juta jiwa, Kota Surabaya memiliki laju pertumbuhan penduduk sebesar 2,07 persen. Kepadatan penduduk di Kota Surabaya tahun 2019 tercatat mencapai 9.497 jiwa/km² (BPS Kota Surabaya, 2020).

Hal ini tentu tidak lepas dari aktivitas perekonomian yang tumbuh dan berkembang hingga Surabaya dijadikan sebagai salah satu pintu gerbang perdagangan utama di wilayah Indonesia Timur (Sugiharti, 2016). Tidak heran jika selain dikenal dengan Kota Pahlawan, Surabaya juga dikenal sebagai kota perdagangan. Disebut 'Kota Dagang' karena aktivitas perdagangan yang ada di Surabaya bergerak mengikuti zaman dengan pusat perbelanjaan, perkantoran dan perbankan sebagai aktivitas utamanya. Sektor tersebut berdiri di hampir penjuru kota, tak hanya di pusat namun juga di pinggir. (Liputan6.com, 2020b).

Tingginya jumlah penduduk dan dijadikannya Surabaya sebagai kota perdagangan juga berimplikasi pada tingginya mobilitas penduduk baik yang keluar maupun masuk ke Surabaya dan baik penduduk yang asli Surabaya maupun dari luar Surabaya. Apalagi ditunjang dengan infrastruktur yang memadai dan transportasi yang terintegrasi tentunya akan berimplikasi pada

tingginya mobilitas penduduk dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup dengan mencari sumber pendapatan, kepentingan pariwisata dan lain sebagainya. (Dispendukcapil Surabaya, 2011). Menurut Pakar Epidemiologi Universitas Indonesia, Pandu Riono, menjelaskan bahwa mobilitas (perpindahan penduduk) inilah yang menjadi penyebab penyebaran COVID-19. Semakin tinggi mobilitas penduduk, maka akan semakin masif penyebaran COVID-19, sebaliknya, jika mobilitas di suatu daerah rendah, maka semakin kecil penyebaran COVID-19 (Waseso & Winarto, 2020). Di era pandemi COVID-19, mobilitas penduduk berusaha dibatasi oleh Wali Kota Surabaya Tri Rismaharini dengan mengeluarkan Surat Edaran (SE) tentang Protokol Pengendalian Mobilitas Penduduk yang dikirimkan kepada Ketua RT, pengelola apartemen, pengelola *country house*, dan pengurus REI Jawa Timur. (Humas Pemerintah Kota Surabaya, 2020b). Surat edaran yang ditandatangani Wali Kota Risma pada 6 April 2020 itu bernomor: 470/3674/436.7.13/2020.

Selain pengendalian mobilitas penduduk, pada fase awal COVID-19 mewabah di Kota Surabaya, Walikota Surabaya, Tri Rismaharini melakukan berbagai upaya memutus rantai penyebaran COVID-19 seperti melakukan penyemprotan disinfektan ke pemukiman penduduk, pembuatan bilik disinfektan dan meletakkannya di kantor-kantor, fasilitas publik dan tempat-tempat umum lainnya. Pemkot juga memperbanyak pemasangan wastafel di berbagai tempat, dan juga menyebarkan *hand sanitizer*. Berkali-kali Pemkot Surabaya juga memberikan APD (Alat Pelindung Diri) ke rumah sakit di Surabaya, tidak hanya rumah sakit milik Pemkot, namun yang telah ditunjuk menjadi rujukan penanganan COVID-19.

Di samping itu, Pemkot Surabaya juga telah mendirikan posko penanganan COVID-19 dan dapur umum di Taman Surya, Balai Kota Surabaya. Di dapur umum tersebut, Pemkot Surabaya membuat minuman *wedang pokak* dan merebus telur untuk dibagikan kepada warga Kota Surabaya. Tidak hanya warga, telur rebus dan *wedang pokak* juga dibagikan kepada pasien ODP dan PDP yang ada di Kota Surabaya. Pembagian dipastikan sudah sesuai dengan protokol kesehatan dan aman meminimalisasi penyebaran COVID-19. Permakanan tambahan terus ditambah dan pemberian sembako kepada MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah) tengah masif dilakukan. Antisipasi adanya lonjakan pasien COVID-19, Pemkot Surabaya mengaku telah menyiapkan ruang isolasi bagi pasien ODP dan PDP dengan dilengkapi berbagai fasilitasnya. Namun begitu, ruang isolasi akan digunakan apabila nantinya memang dibutuhkan (Surabaya Lawan COVID-19, 2020).

Berbagai upaya yang telah dilakukan baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam mengatasi pandemi COVID-19 tidak akan berarti dan berhasil tanpa adanya peran, kontribusi maupun partisipasi dari masyarakat untuk melawan pandemi COVID-19. Kekuatan kelompok sosial atau masyarakat merupakan salah satu modal sosial, agar mampu mendorong kebersamaan untuk pemecahan masalah, termasuk bencana non-alam pandemi COVID-19. Modal sosial telah terbukti menjadi kumpulan sumber daya terbaik yang diciptakan dalam hubungan dan interaksi sehari-hari Aldrich & Meyer dikutip (Ghahtarani et al., 2019). Peran serta masyarakat mutlak diperlukan agar pandemi COVID-19 cepat berakhir. Social capital can be defined as the resources and trust embedded in personal networks, and it can be accessed and mobilized to achieve individual or collective goals (Rostila, 2011). Modal sosial yang ada di masyarakat, diperlukan untuk membangun kekuatan kolektif melawan pandemi virus korona dan dapat membantu menciptakan pemulihan aktivitas sosial ekonomi yang dapat dilakukan

secara optimal. Di sini, perlu peran dari perangkat komunitas lokal maupun pemerintah untuk membangun kesadaran saling gotong royong dalam menghadapi pandemi.

Banyak persoalan yang timbul di masyarakat diselesaikan secara individu dan pada kenyataannya belum efektif sehingga kebutuhan akan modal sosial menjadi penting untuk ditawarkan untuk mengatasi permasalahan publik, salah satunya pada konteks penanganan pandemi COVID-19 (Hulu, 2018). Modal sosial secara umum merupakan sumber daya yang dapat berkembang pada diri seorang individu atau kelompok melalui kemampuan untuk memiliki jaringan dan pengetahuan dalam berperan penting dalam perencanaan strategis (Mutiarra et al., 2020). Dalam beberapa dekade terakhir, konsep modal sosial telah muncul sebagai salah satu topik paling menonjol dalam ilmu sosial modern. Banyak studi dalam sosiologi, ilmu politik, dan ekonomi berpendapat bahwa modal sosial penting bagi efektivitas lembaga politik dan hukum, untuk produksi modal manusia dan barang publik, dan untuk hasil ekonomi makro dan mikro yang diinginkan (Hasan et al., 2020).

Indonesia belum lama dilaporkan oleh Charities Aid Foundation (2019) menempati 10 besar dalam Indeks Pemberian Dunia (*World Giving Index*). Tiga indikatornya adalah membantu sesama, menjadi sukarelawan, dan donasi materi. Ini menunjukkan modal sosial yang besar yang dimiliki bangsa Indonesia. Ini merupakan modal sosial yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia. Dari laporan yang dirilis oleh CAF membuktikan bahwa bangsa kita adalah bangsa yang dermawan, ringan tangan, dan memiliki kepekaan sosial yang tinggi terhadap lingkungan sekitar. Modal sosial yang dimiliki masyarakat Indonesia sejauh ini telah terbukti mempercepat pemulihan bencana, seperti pada saat Tsunami Aceh 2004 (Pramono, 2008), gempa bumi Yogyakarta 2006 (Winarti, 2020), dan erupsi Merapi pada 2010 (Perwira, 2013), gempa Lombok 2018 (Zullam dkk., 2020). Karena itu, modal sosial tersebut kini juga mampu menjadi solusi bagi Indonesia dalam menghadapi bencana non-alam COVID-19.

Pada masa awal penyebaran COVID-19 di Surabaya, salah satu bentuk keterlibatan masyarakat dalam penanganan pandemi COVID-19 dibuktikan dengan pembentukan sejumlah Satgas COVID-19 di tingkat kampung, salah satunya yang dilakukan oleh warga Demak Timur, Kelurahan Gundih, Kecamatan Bubutan. Di antara tugasnya yakni melakukan kegiatan karantina mandiri bagi warga yang terjangkit COVID-19, baik orang dalam pemantauan (ODP) maupun pasien dalam pengawasan (PDP). Menurut anggota Satgas COVID-19 RT 5, RW 6, Demak Timur, mitigasi pencegahan COVID-19 tidak bisa hanya dilakukan pemerintah, tapi juga melalui peran aktif masyarakat (Liputan6.com, 2020a). Pada dasarnya, keterlibatan masyarakat merupakan salah satu unsur pendukung dari adanya modal sosial berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Grootaert dikutip (Massiri et al., 2018).

Sebagaimana diulas oleh Field (2016), terdapat tiga ilmuwan sosial yang sangat berpengaruh pada perkembangan teori modal sosial, yakni Pierre Bourdieu, James Coleman, dan Robert Putnam, dengan karakteristiknya masing-masing yang khas dalam memaknai modal sosial. Bourdieu, sebagai peneliti yang fokus membahas kekuasaan (*power*), dominasi, dan hak istimewa (*privilege*), konsep modal sosial yang dipublikasikannya justru seringkali problematik karena Bourdieu secara eksklusif hanya mengamati sumber modal sosial (*resource*) di tingkat elit.

Sementara konsep modal sosial yang dicetuskan Coleman, menurut Field (2016), didasari pada data empirik di bidang pendidikan dalam rangka mengidentifikasi kontribusi

modal sosial terhadap perkembangan seorang individu sebagai modal (*human capital*). Coleman menjelaskan bahwa modal sosial adalah sebuah sumber daya yang sangat berguna bagi individu, ketika individu tersebut mampu mendayagunakannya melalui berbagai relasi sosial yang dimilikinya. Meskipun Coleman mampu memaknai relasi antara individu dengan lingkungan sosialnya, konsepnya memiliki keterbatasan karena lingkungan sosial yang Coleman maksud dalam teorinya hanya terbatas pada dua hal saja, yakni pertama, keluarga tempat seorang individu dilahirkan, dan kedua, organisasi keagamaan.

Berbeda dengan Bourdieu dan Coleman, teori modal sosial yang dikembangkan Putnam mempunyai karakteristik yang khas dan mirip dengan kondisi spesifik Kota Surabaya dalam konteks penanganan pandemi. Pertama, teori Putnam menggunakan pendekatan institusional, yang secara spesifik menguji secara relatif performa aktor-aktor kebijakan publik. Kedua, kesimpulan Putnam, di antara sebab kesuksesan performa yang terjadi adalah karena hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat sipil (Field, 2016). Ketiga, teori Putnam sangat dekat dengan istilah kebajikan kolektif (*civic virtue*) dan partisipasi publik (*civic engagement*) (Bhandari dan Yasunobu, 2009; Field, 2016; Putnam, 2020).

Pendapat Putnam tentang modal sosial mengalami dua kali perubahan. Pada tahun 1993 Putnam mendefinisikan modal sosial sebagai,

... refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions.

Definisi modal sosial Putnam (1993) menggambarkan keberadaan tiga unsur dalam kehidupan sosial yang dapat memfasilitasi berlangsungnya *orchestrated actions*, sehingga masyarakat menjadi lebih efisien. Ketiga unsur tersebut adalah kepercayaan, norma, dan jaringan.

Pada 1996, Putnam menambahkan dua kata kunci, yakni *partisipasi* dan *tujuan bersama*. Putnam (1996) menulis,

... by 'social capital' I mean features of social life – networks, norms, and trust – that enable participants to act together more effectively to pursue shared objectives.

Pengertian Putnam (1996) tersebut memperlihatkan proses yang sedikit berbeda dengan sebelumnya: tiga unsur kehidupan sosial menciptakan kemungkinan bagi partisipasi untuk beraksi bersama dengan lebih efektif demi mencapai tujuan bersama. Definisi 1993 menyatakan efisiensi sebagai tujuan yang ingin dicapai, sedangkan definisi 1996 menyatakan bahwa efektivitas aksi menjadi alat bagi tercapainya tujuan bersama yang disepakati.

Di tahun 2000 Putnam menjelaskan lebih lanjut tentang definisi modal sosial, dengan menulis,

... social capital refers to connections among individuals—social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them (Putnam, 2000).

Kata kunci tambahan pada definisi terbaru Putnam tentang modal sosial adalah *reciprocity*. Putnam (2000) menjelaskan bahwa modal sosial dibentuk oleh individu yang berjejaring untuk berpartisipasi dalam melakukan kebajikan kolektif, yang diikat oleh relasi kuat berdasarkan

norma timbal balik, sehingga membangkitkan rasa saling percaya untuk melakukan tindakan bersama.

Norma timbal balik, menurut Putnam (2000) merupakan hasil dari ikatan komunitas (*community engagement*) yang kuat (*dense*), sehingga seolah-olah terdapat ungkapan yang selalu mempertahankan ikatan tersebut: “I’ll do this for you now, in the expectation that you (or perhaps someone else) will return the favor”. Putnam (2000) juga mencontohkan bentuk norma ini dalam konteks mikro, seperti misalnya: menyapu dedaunan sebelum masuk ke halaman tetangga, meminjamkan satu sen kepada orang asing untuk membayar meteran parkir, membelikan minuman pada rekan kerja ketika lembur, hingga mengawasi rumah tetangga. Menurut Putnam (2000), komunitas yang terus menerus berinteraksi berbasis norma tersebut, pada gilirannya akan menumbuhkan reputasi, sebuah fondasi kuat bagi tumbuhnya sebuah kepercayaan.

Unsur penting lain yang membentuk modal sosial menurut Putnam adalah adanya *bonding* dan *bridging*. *Bonding* bermakna terbentuknya modal sosial pada komunitas yang cenderung homogen, sedangkan *bridging* berarti terciptanya modal sosial di antara komunitas yang heterogen. Putnam (2000) mencontohkan *bonding* sebagai fenomena yang terjadi di kelompok baca wanita berbasis gereja; sementara bentuk *bridging* pada komunitas adalah ekumenisme pada organisasi kerja sama gereja lintas denominasi.

Pembahasan pada penelitian ini akan mengacu pada unsur-unsur modal sosial yang dikemukakan oleh Putnam (1993), Putnam (1996), dan Putnam (2000), yakni jejaring, norma timbal balik, dan kepercayaan; partisipasi masyarakat dan tujuan bersama; serta *bonding* dan *bridging*. Ketiga unsur tersebut akan diidentifikasi pada konteks lokus Kota Surabaya dan konteks tempus pada penanganan pandemi COVID-19.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini berupaya untuk memahami dan menggambarkan bagaimana modal sosial pada masyarakat di Kota Surabaya dapat menguatkan upaya penanganan pandemi COVID-19. Penelitian kualitatif memiliki landasan yang cukup kuat, baik dalam tataran filosofis maupun metodologis. Kirk dan Miller dikutip Suharsaputra (2018) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan peristilahannya. Menurut Bogdan & Guba dikutip Suharsaputra (2018) penelitian kualitatif atau *naturalistic inquiry* adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Menurut Sugiyono (2019) metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti merupakan suatu nilai di balik data yang tampak oleh karena itu dalam penelitian kualitatif tidak menekankan pada generalisasi atau disebut *transferability*, tetapi lebih menekankan pada makna. Sedangkan tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu (Aslichati et al., 2017).

Selain itu pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan metode *desk research*, data yang dikumpulkan berdasarkan pada sumber yang telah ada (Lies, 2019). Selain itu, analisis yang dilakukan juga turut menggunakan data sekunder yang berasal dari buku, berita, artikel ilmiah maupun peraturan perundang-undangan yang relevan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menggambarkan secara rinci bagaimana implementasi modal sosial dalam penanganan pandemi COVID-19 di Kota Surabaya.

Hasil dan Pembahasan

Pada bab pembahasan, peneliti mengkaji bagaimana implementasi modal sosial masyarakat Kota Surabaya dalam menangani pandemi COVID-19. Analisis dilakukan melalui studi literatur, penelitian terdahulu, dan berbagai sumber relevan lainnya. Oleh karena itu, semua informasi yang memuat dasar teoritis serta menyinggung keterlibatan masyarakat dalam penanganan pandemi di Kota Surabaya dijadikan referensi utama dalam penelitian ini.

Sesuai dengan teori modal sosial, bahwa persoalan besar, termasuk hadirnya COVID-19 yang tak pernah diduga sebelumnya menuntut hadirnya nilai-nilai sosial sebagai landasan bersama. Kerja sama antarkelompok sosial dalam menyelesaikan masalah hanya bisa dilakukan melalui tindakan kolektif untuk mencapai tujuan bersama. Kepercayaan, keterbukaan informasi, dan sikap saling menghargai merupakan elemen-elemen penting yang memengaruhi kekuatan modal sosial. Semakin kuat rasa saling percaya, terbukanya akses informasi, serta tingginya penghargaan antar warga, semakin tinggi pula kualitas modal sosial yang pada akhirnya menjadi penentu keberhasilan kebijakan publik.

Modal sosial sejatinya bukan sekadar hasil, melainkan sebuah proses yang terus dibentuk dan dikonsolidasikan. Modal sosial senantiasa mengalami pembentukan berkelanjutan dan mengakumulasi kekuatannya seiring waktu. Bahkan, modal sosial tidak akan pernah habis ketika digunakan, justru semakin kuat bila terus dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan positif, khususnya di tengah masa pandemi COVID-19 (Fathy, 2019).

Analisis Modal Sosial dalam Penanganan Pandemi COVID-19 di Kota Surabaya

Modal sosial dikenal sebagai modal pembangunan karena diyakini sebagai salah satu komponen utama yang dapat menggerakkan kebersamaan, mobilitas ide, rasa saling percaya, dan saling menguntungkan untuk mencapai kemajuan bersama, apalagi dalam masa pandemi COVID-19, modal sosial amatlah dibutuhkan. Tidak dapat dipungkiri bahwa modal sosial yang ada dalam masyarakat merupakan aset karena telah menumbuhkan rasa saling percaya dalam bekerja sama (Haridison, 2013). Hal tersebut diperkuat oleh (Kim et al., 2019) bahwa *both in policy and academic circles, social capital has become well-recognized as a critical component in maintaining and promoting public health*.

Modal sosial yang dikemukakan Robert D. Putnam mengemukakan adanya 3 komponen yang membentuk modal sosial, seperti kepercayaan (*trust*), norma (*norms*), dan jaringan (*networks*) yang menekankan pentingnya suatu kepercayaan di dalam suatu relasi sosial melalui hubungan timbal balik sehingga memfasilitasi membangun kerja sama melalui jaringan interaksi dan komunikasi yang harmonis dan kondusif. Modal sosial sejatinya dapat mendorong partisipasi dan bertindak bersama untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan.

Artinya bahwa modal sosial memberi kekuatan dalam beberapa kondisi sosial dalam masyarakat terutama dengan adanya pandemi COVID-19 (Puspitaningrum & Lubis, 2018).

Kepercayaan (*trust*)

Menurut Putnam (1993) dikutip Haridison (2013) rasa saling percaya (*trust*) adalah suatu komponen yang penting dari modal sosial. Umumnya analisis Putnam difokuskan pada *trust* antar individu (*interpersonal trust*), meskipun seperti yang dikatakan Williamson (1993) masih ada beberapa *trust* yang juga relevan, dan membedakan *trust* ke dalam tiga tipe, yaitu *calculative trust*, *personal trust*, dan *institutional trust*. Menurut Braithwaite et al., (1998) *trust* adalah *human passion and modality of human action*. Sebagaimana *human passion*, *trust* merepresentasikan keyakinan yang terdapat dalam harapan-harapan sehubungan dengan perhatian-perhatian yang ramah dari berbagai agen sosial. Sebagai *modality of action*, *trust* selalu bersifat strategis, dan memerlukan kurang lebih kebijakan yang diputuskan secara sadar untuk sepakat dengan kebebasan orang lain.

Kepercayaan (*trust*) juga dapat diartikan sebagai penerimaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah yang dibuktikan dengan dukungan, partisipasi, keterlibatan maupun keikutsertaan masyarakat dalam memecahkan suatu permasalahan atau dalam mencapai suatu tujuan. Kepercayaan sosial dapat timbul dari norma timbal balik dan jaringan sosial. Keterikatan dan kepatuhan anggota-anggota masyarakat pada norma sosial memberikan hubungan timbal balik ke dalam suatu kesepakatan aturan yang dipedomani dan dilakukan. Kepercayaan merupakan salah satu unsur penting yang ada di modal sosial, dimana unsur kepercayaan ini merupakan tali pengikat sehingga tercipta hubungan yang erat dan solid (Widaningrum, 2017).

Jika dikontekstualisasikan dengan penanganan pandemi COVID-19, kepercayaan (*trust*) yang dimaksud adalah penerimaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah Kota Surabaya selama pandemi COVID-19 dibuktikan dengan dukungan, partisipasi, keterlibatan maupun keikutsertaan masyarakat dalam menghentikan penyebaran COVID-19. Kepercayaan (*trust*) adalah sebuah harapan yang tumbuh dari masyarakat ditunjukkan dengan adanya perilaku teratur, bergerak dan keinginan untuk terlibat.

Penerimaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah Kota Surabaya, salah satunya terbukti pada saat Pemerintah Kota Surabaya memberikan imbauan mengenai larangan perayaan malam pergantian tahun baru dan memberlakukan jam malam mulai pada Kamis, 31 Desember 2020 pukul 20.00 WIB hingga Jumat, 1 Januari 2021 pukul 04.00 WIB untuk mengantisipasi kerumunan pada perayaan malam tahun baru sebagai upaya menekan angka penyebaran COVID-19. Imbauan tersebut terimplementasi secara nyata di lapangan. Pada malam tahun baru di Kota Pahlawan ini benar-benar sunyi sepi seperti kota mati. Hal ini menunjukkan tingginya kepatuhan warga Surabaya terhadap peraturan pemerintah dengan menyepakati untuk tidak keluar rumah. Wakil Sekretaris Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Kota Surabaya mengapresiasi kepatuhan warga dan semua elemen masyarakat karena dinilai kooperatif menaati aturan pemerintah. Baik oleh warga, pelaku usaha seperti restoran, kafe, minimarket, hotel, bahkan PKL secara serentak menghentikan segala aktivitas sejak pukul 20.00 WIB (Suminar, 2020).

Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam penanganan pandemi COVID-19 secara nyata dan sesungguhnya dibuktikan melalui hasil survei yang dirilis oleh Lembaga Surabaya Consulting Group (SCG) dengan menyebut warga Kota Surabaya merasa puas dengan kinerja Wali Kota Tri Rismaharini dalam menangani pandemi COVID-19. Berdasarkan survei yang dilakukan SCG pada akhir November 2020 dengan 1.200 responden, disebutkan 68,5 persen warga Surabaya merasa Wali Kota Tri Rismaharini dan jajaran Pemkot Surabaya sudah maksimal dalam penanganan pencegahan dan penyebaran COVID-19 ini. Variabel kepuasan masyarakat di antaranya didapat dari aktivitas Pemkot dalam melakukan penyemprotan disinfektan di jalan-jalan mencapai 93,33 persen. Operasi sanksi terhadap masyarakat yang tidak mengenakan masker juga mendapatkan respons positif dari masyarakat sebesar 91,00 persen. Masyarakat juga memberi apresiasi positif 72,33 persen atas kebijakan pembubaran kerumunan *swab-hunter* yang dilakukan Pemkot Surabaya dengan membubarkan kerumunan di warung kopi, kafe maupun tempat nongkrong lainnya (Hakim & Salim, 2020).

Kepercayaan tidak hanya membicarakan tentang kepatuhan, namun juga pada proses penciptaan kepatuhan (hingga menciptakan suatu perilaku patuh). Sejumlah elemen masyarakat di Kota Surabaya bergabung membangun kesadaran bersama tentang kepatuhan pada protokol kesehatan dengan menyuarakan bahwa pandemi COVID-19 belum usai. Meimura aktor, sutradara dan Seniman Ludruk asal Surabaya blusukan ke beberapa pasar dengan menampilkan sosok Besut dan Rusmini mengingatkan masyarakat agar mematuhi protokol kesehatan, satu di antaranya adalah memakai masker. Meimura menekankan bahwa membangun kesadaran bagi masyarakat amatlah penting. Setiap elemen masyarakat sejatinya punya kewajiban bersama untuk saling mengingatkan agar mengikuti anjuran pemerintah mengenai protokol kesehatan (Sumarno, 2021).

Norma Sosial (*Social Norms*)

Menurut Soekanto (2015), norma sosial (*social norms*) diartikan sebagai nilai-nilai luhur yang secara turun temurun menjadi budaya masyarakat maupun peraturan baik secara tertulis atau tidak tertulis yang menjadi pedoman hidup dalam bermasyarakat. Norma memiliki kekuatan yang mengikat, dan hal tersebut masih digolongkan berbeda-beda yang dikenal sebagai empat pengertian seperti disusun berdasarkan kekuatannya dari paling lemah hingga yang paling mengikat antara lain: cara (*usage*), kebiasaan (*folkways*), tata kelakuan (*mores*), dan adat istiadat (*custom*).

Budaya atau kebiasaan yang secara turun-temurun dimiliki oleh masyarakat Surabaya adalah gotong royong, dimana seluruh elemen masyarakat bekerja sama mencapai hasil yang diinginkan. Gotong royong merupakan wujud solidaritas sosial yang terjadi dalam kehidupan masyarakat yang terbentuk dari komunitas. Budaya gotong royong ini digelorakan oleh Mantan Wali Kota Surabaya, Tri Rismaharini di masa kepemimpinannya dengan menggagas gotong royong model baru melalui penggunaan teknologi, yakni menginisiasi Command Center Surabaya di mana diharapkan keterlibatan dan partisipasi aktif masyarakat Surabaya untuk melaporkan berbagai permasalahan yang ada di sekitar masyarakat agar cepat ditangani (Perdana, 2017). Ekonomi gotong royong juga menjadi gagasan Wali Kota Surabaya, Eri Cahyadi yang dituangkan dalam program kerjanya (jpnn.com/news, 2020) yang diharapkan

dalam pembangunannya, kota pahlawan dapat menguatkan budaya gotong royong (Tetuko, 2021).

Dalam menekan persebaran virus korona, gotong royong ditunjukkan melalui aksi nyata Komunitas *Entrepreneur Milenial Surabaya* (KEMS) yang menggelorakan gerakan memakai masker. Anggota KEMS turun langsung mendatangi sejumlah titik untuk membagikan ratusan masker kepada pelaku usaha baik itu di kafe maupun warung di pinggir jalan yang didapati tidak memakai masker. Sasaran pertama adalah area warung kopi di Jalan Ketabang Kali. Mereka mendapati, masih banyak pelaku usaha yang belum memakai masker, juga anak-anak muda yang nongkrong. Salah satu perwakilan anggota memberikan sosialisasi dan langsung membagikan masker kain yang telah disiapkan kepada *customer* di warung tersebut. Lokasi kedua adalah Sentra Pedagang Kaki Lima (PKL) di pinggir sungai Ketabang Kali. Terakhir, yakni pusat kuliner di Jalan Slamet. Sebagian besar masyarakat antusias menyambut pembagian masker secara gratis tersebut ditunjukkan melalui pemakaian secara langsung masker yang telah diberikan mengingatkan beberapa masyarakat hanya memiliki satu buah masker dan sudah kotor. Di sepanjang jalan, anggota KEMS juga mengimbau masyarakat untuk konsisten dalam menggunakan masker, rajin mencuci tangan, menjaga jarak, dan menghindari bepergian jika tidak ada keperluan mendesak (Ginanjari, 2020).

Jaringan Sosial (*Social Networks*)

Premis utama dari konsep modal sosial adalah bahwa jaringan/relasi sosial merupakan sumber daya yang berharga, yang menghasilkan pengakuan timbal balik dan kewajiban jangka panjang sebagai hasil dari perasaan syukur, rasa hormat, persahabatan, atau hak-hak yang dijamin secara institusional. Bourdieu dikutip Miković et al., (2020). Jaringan (*networks*) juga berkenaan dengan relasi antar masyarakat secara harmonis, kolaboratif, dan saling mendukung satu sama lain dalam mencapai suatu tujuan maupun memecahkan masalah. Jaringan dapat diartikan pula sebagai suatu kemampuan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat dalam menjangkau kelompok masyarakat lainnya untuk ikut serta terlibat secara aktif memecahkan problematika yang ada. Menurut para ahli teori modal sosial, individu melekat dalam jaringan hubungan sosial dengan pelaku ekonomi lainnya, dan jaringan sosial tersebut merupakan sumber keunggulan bersaing (Huang & Aaltio, 2014).

Jaringan (*networks*) pada masa pandemi COVID-19 berkenaan dengan relasi antar masyarakat secara harmonis, kolaboratif, dan saling mendukung satu sama lain dalam mengatasi pandemi COVID-19 dan dampak yang ditimbulkan. Kolaborasi dapat diwujudkan melalui sinergitas antara masyarakat dengan pemerintah, masyarakat dengan swasta maupun antara masyarakat itu sendiri. Kemampuan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat dalam menjangkau jaringan-jaringan untuk ikut serta terlibat secara aktif terlibat dalam menangani pandemi itulah yang diperlukan agar keadaan cepat pulih kembali sesuai harapan masyarakat. Pada situasi pandemi, keterlibatan berbagai elemen baik Pemerintah Kota Surabaya, swasta, masyarakat dan akademisi dibutuhkan partisipasinya dan niscaya akan konstruktif dalam memperkuat modal sosial serta dalam penanganan pandemi COVID-19.

Oleh karena itu, sejak awal, Pemkot Surabaya mengajak semua pihak untuk bergandengan tangan melawan virus korona. Wujud kebersamaan melawan COVID-19 dibuktikan dengan berbagai bantuan yang terus berdatangan ke dapur umum di Balai Kota

Surabaya untuk mencegah dan menanggulangi COVID-19. Bantuan yang diberikan kepada Pemkot Surabaya berasal dari berbagai macam kalangan, di antaranya perusahaan daerah, perusahaan swasta, universitas, organisasi masyarakat maupun perseorangan. Bantuan yang diterima Pemkot Surabaya meliputi Alat Pelindung Diri (APD) dari Universitas Surabaya (UBAYA), masker, sarung tangan steril, baju hazmat, sepatu *boots*, kacamata pelindung, cairan antiseptik, cairan desinfektan, *face shield mask*, serta dua bilik sterilisasi. Bantuan lain yang kerap kali diterima setiap hari yakni bahan pembuatan minuman tradisional (*wedang pokok*) seperti jahe, kayu manis, sereh, gula merah dan kapulaga, termasuk telur rebus. Bahkan sampai dengan kebutuhan sembako pun mendapat bantuan dari salah satu pusat perbelanjaan di Surabaya sebanyak seribu paket (DPM & PTSP Kota Surabaya, 2020).

Selain untuk bahan pokok dan telur rebus, Pemkot Surabaya juga kerap kali mendapatkan bantuan tandon, wastafel, tangki *sprayer*, *hand sanitizer*, alkohol, bilik sterilisasi tipe *chamber* (ruangan) hingga tempat sabun cair. Keperluan seperti tisu yang biasa diletakkan di samping wastafel, juga banyak mendapatkan bantuan dari masyarakat. Untuk sabun, Pemkot Surabaya mendapatkan bantuan dari pabrik secara langsung. Ada pula yang memberikan kipas angin yang bisa diisi dengan air disinfektan, kipas angin tersebut kemudian diletakkan di pasar dengan harapan mampu menekan penyebaran COVID-19 melalui upaya sterilisasi. Kepedulian masyarakat Surabaya tidak hanya berhenti sampai di situ. Beberapa perusahaan daerah dan komunitas juga ikut andil, sebagai bentuk kepeduliannya diwujudkan dengan memberikan sejumlah donasi berupa uang tunai yang dikirimkan ke rekening milik Pemkot Surabaya. Nilainya bermacam-macam, ada yang memberi donasi uang Rp10 juta rupiah bahkan ada pula salah satu perusahaan yang menyerahkan dananya sekitar Rp500 juta rupiah. Begitu banyaknya bantuan yang berdatangan silih berganti tersebut merupakan wujud partisipasi masyarakat secara aktif dalam mendukung pemerintah mengatasi pandemi COVID-19, bahkan yang menarik, tanpa diminta dan masyarakat secara inisiatif menawarkan diri (DPM & PTSP Kota Surabaya, 2020).

PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk juga ikut membantu Pemerintah Kota Surabaya dengan memberikan satu unit ventilator senilai Rp. 440 juta untuk percepatan penanganan virus korona melalui program *Corporate Social Responsibility (CSR)* sebagai bentuk peran serta dan tanggung jawab BNI (Sinarmas Sekuritas, 2020). Selain perusahaan berplat merah (BUMN), perusahaan swasta seperti PT. Unilever Indonesia, Tbk turut serta membantu 2.880 unit PCR test kit, 250 fasilitas cuci tangan, 3.000 masker KN-95 dan 10.000 cairan pembersih tangan untuk penanganan COVID-19 di Kota Surabaya, Jawa Timur. Hal tersebut lantaran Unilever sudah beroperasi di Rungkut, Surabaya sejak 1982, sehingga secara langsung maupun tidak langsung Unilever merupakan bagian dari Kota Surabaya (Hakim & Subagyo, 2020).

Pandemi COVID-19 juga berdampak pada sektor ekonomi, salah satunya UMKM, banyak pelaku UMKM di Surabaya menjerit karena penurunan omzet (pendapatan) terjadi sangat signifikan. Beberapa UMKM terkena dampak, yang paling dominan diantaranya penyedia akomodasi, pariwisata, dan makanan minuman, perdagangan besar dan eceran, serta reparasi sepeda motor dan transportasi dan perdagangan (Rosita, 2020). Namun Pemkot Surabaya tidak tinggal diam, keluhan masyarakat (pelaku UMKM) didengarkan dan diwujudkan melalui pemberdayaan, mereka diajak berkolaborasi bersama pemkot dalam upaya mengantisipasi dan menangani pandemi COVID-19. Mulai dari pembuatan masker, alat

pelindung diri (APD) di antaranya baju hazmat dan *face shield*, hingga produk olahan makanan seperti pembuatan abon, pembuatan kering tempe dan lain sebagainya yang kemudian disalurkan kepada warga terdampak COVID-19. Untuk produk kering tempe, Pemkot melibatkan hampir 165 UMKM. Sedangkan abon, ada sekitar 10 UMKM, dan sambal pecel 49 UMKM. Untuk pembuatan APD terdapat 11 UKM, sedangkan masker, kurang lebih ada 41 UMKM (Humas Pemerintah Kota Surabaya, 2020a).

Dari kalangan akademisi juga turut serta membantu mengatasi pandemi COVID-19. Hal itu diwujudkan melalui kolaborasi antara Universitas Airlangga dan Pemkot Surabaya dengan melakukan berbagai upaya penanganan melalui fasilitas yang dimiliki. Pemkot Surabaya meminta UNAIR memfasilitasi masyarakat untuk melakukan pemeriksaan dan penanganan bagi masyarakat yang terindikasi terinfeksi COVID-19 secara gratis di Rumah Sakit Universitas Airlangga (RSUA) sebab biayanya akan ditanggung oleh Pemerintah Kota Surabaya. Wali Kota Surabaya meminta masyarakat yang memiliki gejala seperti batuk, panas, pilek dan sesak nafas untuk memeriksakan diri di RSUA (Islam, 2020).

Sesuai teori modal sosial, bahwa suatu masalah besar yang terjadi di masyarakat salah satunya pandemi COVID-19 membutuhkan nilai-nilai sosial dan kerja sama seluruh kelompok atau individu melalui tindakan bersama antara masyarakat dan pemerintah untuk mencapai tujuan bersama. Melalui modal sosial yang telah ditampakkan di atas, idealnya mampu mengarahkan pada keberhasilan penanganan pandemi COVID-19 baik dengan menghentikan penyebaran COVID-19 maupun ikut serta mengedukasi masyarakat tentang bahaya pandemi COVID-19 dan mengajak masyarakat mematuhi protokol kesehatan.

Jelas tergambar bahwa modal sosial dalam penanganan pandemi COVID-19 terbangun atas rangkaian proses individu atau kelompok yang digerakkan oleh nilai-nilai sosial dalam rangka membangun asosiasi sebagai eksistensi sosial yang lebih baik. Jika modal sosial dikonversikan dalam kondisi pandemi COVID-19, maka akan menjadi sebuah jawaban yang menguatkan individu atau kelompok masyarakat agar tidak terjadi rasa saling curiga dan stigmatisasi (Haryadi & Malitasari, 2020).

Penutup

Berdasarkan temuan dalam penelitian ini, implementasi modal sosial dalam penanganan pandemi COVID-19 di Kota Surabaya terbukti memiliki kontribusi signifikan dalam mengatasi krisis kesehatan publik. Unsur *trust* terlihat dari kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan pembatasan sosial dan protokol kesehatan, yang diperkuat oleh hasil survei kepuasan publik terhadap kinerja Pemerintah Kota. Kepercayaan ini muncul tidak hanya karena efektivitas komunikasi pemerintah, tetapi juga karena tingginya legitimasi sosial terhadap figur Walikota sebagai pemimpin lokal. Unsur *social norms* tercermin dari budaya gotong royong yang telah mengakar dalam masyarakat Surabaya, ditunjukkan melalui aksi nyata komunitas dalam membantu distribusi alat kesehatan dan penyuluhan publik. Sedangkan *social networks* terwujud dalam sinergi antara pemerintah, masyarakat, sektor swasta, dan akademisi yang secara bersama-sama menyediakan logistik, fasilitas kesehatan, serta dukungan psikososial selama masa pandemi.

Ketiga unsur modal sosial tersebut tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme adaptif dalam menghadapi krisis, tetapi juga sebagai katalisator kebijakan publik yang responsif dan

inklusif. Meski begitu, efektivitas modal sosial sangat bergantung pada partisipasi luas masyarakat secara menyeluruh, bukan hanya segelintir kelompok yang aktif. Oleh karena itu, komitmen kolektif dari seluruh elemen masyarakat menjadi syarat mutlak untuk mengakhiri pandemi secara tuntas.

Ke depan, penelitian ini merekomendasikan adanya studi kuantitatif lanjutan untuk mengukur hubungan antara kekuatan modal sosial dengan penurunan angka kasus COVID-19 secara lebih empirik di Kota Surabaya. Dengan demikian, modal sosial tidak hanya dimaknai sebagai aset sosial, tetapi juga sebagai instrumen strategis dalam tata kelola krisis dan pembangunan ketahanan kota.

Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada masyarakat Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya, serta seluruh *stakeholder*, baik dari kalangan swasta maupun perguruan tinggi, yang telah berperan aktif dalam upaya penanganan COVID-19 di Kota Pahlawan. Apresiasi setinggi-tingginya juga kami berikan kepada para tenaga medis yang berada di garda terdepan dalam melawan virus korona.

Referensi

- Ariyanto, B. (2020). Pengelolaan Hubungan Antar Pusat dan Daerah dalam Penanganan Pandemi COVID-19. *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum Universitas Malikussaleh*, 8(2), 37–57.
- Aslichati, L., Prasetyo, B., & Irawan, P. (2017). *Metode Penelitian Sosial* (1st ed.). Universitas Terbuka.
- BPS Kota Surabaya. (2020). *Kota Surabaya Dalam Angka 2020*. Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.
<https://surabayakota.bps.go.id/publication/2020/05/19/4b5506b7a089a61c75ef6cc9/kota-surabaya-dalam-angka-2020.html>
- Braithwaite, V., Levi, M., Cook, K. S., Hardin, R., & Levi, M. (1998). *Trust and Governance*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610440783>
- Charities Aid Foundation. (2019). CAF World Giving Index 10th Edition. In *Charities Aid Foundation* (Vol. 1). <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2019-publications/caf-world-giving-index-10th-edition>
- Dewi, F. S. (2021). Bukan PSBB, Pemerintah Terapkan PPKM di Jawa-Bali untuk Kendalikan COVID-19. *Bisnis.Com*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20210107/15/1339772/bukan-psbb-pemerintah-terapkan-ppkm-di-jawa-bali-untuk-kendalikan-covid-19>
- Dispendukcapil Surabaya. (2011). *Mobilitas Penduduk Mengakselerasi Perkembangan Lahan Perkotaan*. Dispendukcapil.Surabaya.Go.Id.
<http://dispendukcapil.surabaya.go.id/artikel/66-mobilitas-penduduk-mengakselerasi-perkembangan-lahan-perkotaan>
- Djalante, R., Lassa, J., Setiamarga, D., Sudjatma, A., Indrawan, M., Haryanto, B., Mahfud, C., Sinapoy, M. S., Djalante, S., Rafliana, I., Gunawan, L. A., Surtiari, G. A. K., & Warsilah, H. (2020). Review and Analysis of Current Responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020. *Progress in Disaster Science*, 6(100091), 1–9.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100091>
- DPM & PTSP Kota Surabaya. (2020). Berbagai Stakeholder Tunjukkan Komitmen Bersama Pemkot Surabaya Melawan COVID-19. *Dpm-Ptsp.Surabaya.Go.Id*. <http://dpm->

- ptsp.surabaya.go.id/v3/detailpost/berbagai-stakeholder-tunjukkan-komitmen-bersama-pemkot-surabaya-melawan-covid-19
- Fathy, R. (2019). Modal Sosial: Konsep, Inklusivitas dan Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, 6(1), 1–17. <https://doi.org/10.22146/jps.v6i1.47463>
- Field, John. (2016). *Social Capital*, Third Edition. New York: Routledge.
- Ghahtarani, A., Sheikhmohammady, M., & Rostami, M. (2019). The Impact of Social Capital and Social Interaction on Customers' Purchase Intention, Considering Knowledge Sharing in Social Commerce Context. *Journal of Innovation and Knowledge*, 5(3), 191–199. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jik.2019.08.004>
- Ginanjar, D. (2020). Komunitas Entrepreneur Milenial Surabaya Bagikan Masker kepada PKL. *JawaPos.Com*. <https://www.jawapos.com/bersama-lawan-covid-19/11/08/2020/komunitas-entrepreneur-milenial-surabaya-bagikan-masker-kepada-pkl/>
- Hakim, A., & Salim, A. (2020). Survei SCG: Warga Surabaya Puas Kinerja Risma Tangani COVID-19. *Antaraneews.Com*. <https://www.antaraneews.com/berita/1883764/survei-scg-warga-surabaya-puas-kinerja-risma-tangani-covid-19>
- Hakim, A., & Subagyo, T. (2020). BNI Bantu Ventilator untuk Penanganan COVID-19 di Surabaya. *Antaraneews.Com*. <https://www.antaraneews.com/berita/1844672/bni-bantu-ventilator-untuk-penanganan-covid-19-di-surabaya>
- Haridison, A. (2013). Modal Sosial dalam Pembangunan. *Jispar FISIP Universitas Palangka Raya*, 4(2), 30–40. <https://doi.org/10.37304/jispar.v2i2.363>
- Haryadi, D., & Malitasari, D. N. (2020). Solidarity During COVID-19 Pandemic (A Case Study on The Social Action of Yogyakarta Food Solidarity and The Interfaith Network for COVID-19 Response). *Jurnal Partisipatoris*, 2(2), 58–74. <https://doi.org/10.22219/jp.v2i2.12849>
- Hasan, I., He, Q., & Lu, H. (2020). The Impact of Social Capital on Economic Attitudes and Outcomes. *Journal of International Money and Finance*, 108, 102162. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102162>
- Huang, J., & Aaltio, I. (2014). Guanxi and Social Capital: Networking Among Women Managers in China and Finland. *International Journal of Intercultural Relations*, 39(1), 22–39. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2013.09.002>
- Hulu, Y. M. (2018). Peran Modal Sosial Organisasi dalam Meningkatkan Kinerja Organisasi di PKP2A I Lembaga Administrasi Negara. *Jurnal Ilmu Administrasi*, XV(2), 261–277.
- Humas Pemerintah Kota Surabaya. (2020a). Pemkot Surabaya Ajak UMKM Kolaborasi Tangani COVID-19. *Humas.Surabaya.Go.Id*. <https://humas.surabaya.go.id/2020/05/09/pemkot-surabaya-ajak-umkm-kolaborasi-tangani-covid-19/>
- Humas Pemerintah Kota Surabaya. (2020b). Wali Kota Risma Keluarkan Surat Edaran Protokol Pengendalian Mobilitas Penduduk. *Humas.Surabaya.Go.Id*. <https://humas.surabaya.go.id/2020/04/08/wali-kota-risma-keluarkan-surat-edaran-protokol-pengendalian-mobilitas-penduduk/>
- Ihsanuddin, & Gabrillin, A. (2020). Jokowi Instruksikan Sosialisasi New Normal secara Masif. *Kompas.Com*. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/27/10495691/jokowi-instruksikan-sosialisasi-new-normal-secara-masif>
- Islam, S. (2020). Unair dan Pemkot Surabaya Kolaborasi Atasi Virus Korona. *Okenews*. <https://news.okezone.com/read/2020/03/04/519/2177765/unair-dan-pemkot-surabaya-kolaborasi-atasi-virus-korona>
- jpnn.com/news. (2020). *Usung Ekonomi Gotong Royong, Eri Cahyadi Dapat Pujian dari Akademisi*. <https://www.jpnn.com/news/usung-ekonomi-gotong-royong-eri-cahyadi->

- [dapat-pujian-dari-akademisi](#)
- Kawamoto, K., & Kim, K. (2018). Efficiencies of Bonding, Bridging and Linking Social Capital: Cleaning up After Disasters in Japan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 33, 64–73. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2018.09.010>
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2020). *Kebijakan Pemerintah Republik Indonesia terkait Wabah COVID-19*. Kemlu.Go.Id. <https://kemlu.go.id/brussels/id/news/6349/kebijakan-pemerintah-republik-indonesia-terkait-wabah-covid-19>
- Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional.
- Kim, H. H. soo, Kang, M., & Choi, K. (2019). Social Capital or Liability? Gender, Network Size and Self-Rated Health (SRH) Among Community-Dwelling Adults in Lao People's Democratic Republic. *Social Science Journal*, 56(4), 617–626. <https://doi.org/10.1016/j.sosci.2018.09.001>
- Lies, U. dkk. (2019). *Komunikasi Budaya Dan Dokumentasi Kontemporer*. Unpad Press.
- Liputan6.com. (2020a). *Aksi Warga di Kampung Surabaya Bentuk Satgas Corona*. <https://surabaya.liputan6.com/read/4254592/aksi-warga-di-kampung-surabaya-bentuk-satgas-corona>
- Liputan6.com. (2020b). *Mengenal Sejarah Surabaya Sebagai Kota Perdagangan*. <https://surabaya.liputan6.com/read/4149494/mengenal-sejarah-surabaya-sebagai-kota-perdagangan>
- Massiri, S. D., Malik, A., Rachman, I., & Setiawati, L. N. (2018). Modal Sosial Masyarakat dalam Pengelolaan Hutan Mangrove di Desa Tolai Barat Kecamatan Torue Kabupaten Parigi Moutong. *Prosiding Semnas Biodiversity Conservation*, 96–104.
- Miković, R., Petrović, D., Mihić, M., Obradović, V., & Todorović, M. (2020). The Integration of Social Capital and Knowledge Management – The Key Challenge for International Development and Cooperation Projects of Nonprofit Organizations. *International Journal of Project Management*, 38(8), 515–533. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2020.07.006>
- Mutiara, I. A., Nur, S., Ramlan, H., & Basra, M. H. (2020). Modal Sosial Membangun Optimisme Sosial pada Masyarakat di Tengah Pandemi COVID-19. *Prosiding Seminar Nasional Problematika Sosial Pandemi COVID-19*, 113–116. <https://www.ojs.literacyinstitute.org/index.php/prosiding-covid19/article/view/64>
- OECD. (2020). *Webinar Series: Building a New Paradigm for Public Trust*. OECD.Org. <http://www.oecd.org/fr/gov/webinar-series-building-a-new-paradigm-for-public-trust.htm>
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease (COVID-19).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
- Perdana, D. (2017). Gotong Royong Model Baru untuk Surabaya Lebih Maju. *Suarasurabaya.Net*. <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2017/Gotong-Royong->

[Model-Baru-untuk-Surabaya-Lebih-Maju/](#)

- Perwira, I. W. (2013). *Peran Modal Sosial dalam Pemulihan Tatahan Sosial dan Ekonomi Paska Erupsi Merapi 2010 (Studi di Dusun Deles, Kelurahan Sidorejo, Kecamatan Kemalang, Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah* [Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta].
- Pramono, R. (2008). *Fungsi Kapital Sosial dalam Program Pemulihan Pasca Bencana (Studi Kasus Pemulihan Pasca Bencana Gempa dan Tsunami di Desa Lampulo Kecamatan Kuta Alam Banda Aceh NAD)* [Universitas Indonesia]. <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/116861-D 00892-Fungsi kapital-HA.pdf>
- Puspitaningrum, E., & Lubis, D. P. (2018). Modal Sosial dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Desa Wisata Tamansari di Kabupaten Banyuwangi. *Jurnal Sains Komunikasi Dan Pengembangan Masyarakat*, 2(4), 465–484. <https://doi.org/https://doi.org/10.29244/jskpm.2.4.465-484>
- Putnam, Robert D. (2020). *Bowling Alone - The Collapse and Revival of American Community: Revised dan Updated*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone - The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (1993a) *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press. Putnam,
- Putnam, R. D. (1996) ‘Who Killed Civic America?’, *Prospect*, 7, 24: 66–72.
- Riana, F., & Sugiharto, J. (2020). Cegah Covid-19 Jokowi Terbitkan PP tentang PSBB, Simak Isinya. *TEMPO.CO*. <https://nasional.tempo.co/read/1326165/cegah-covid-19-jokowi-terbitkan-pp-tentang-psbb-simak-isinya/full&view=ok>
- Rosita, R. (2020). Pengaruh Pandemi COVID-19 terhadap UMKM di Indonesia. *Jurnal Lentera Bisnis*, 9(2), 109–120. <https://doi.org/10.34127/jrlab.v9i2.380>
- Rostila, M. (2011). The Facets of Social Capital. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 41(3), 308–326. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.2010.00454.x>
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2020). Presiden Putuskan Pembatasan Sosial Berskala Besar Opsi Atasi Dampak Covid-19. *Setkab.Go.Id*. <https://setkab.go.id/presiden-putusan-pembatasan-sosial-berskala-besar-opsi-atasi-dampak-covid-19/>
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2021). *Tekan Kasus COVID-19, Pemerintah Terapkan PPKM Berbasis Mikro Mulai 9 Februari*. <https://setkab.go.id/tekan-kasus-covid-19-pemerintah-terapkan-ppkm-berbasis-mikro-mulai-9-februari/>
- Sinarmas Sekuritas. (2020). *Unilever Bantu Ribuan PCR Penanganan COVID-19 di Surabaya*. <https://www.sinarmassekuritas.co.id/unilever-bantu-ribuan-pcr-penanganan-covid-19-di-surabaya>
- Soekanto, S. (2015). *Sosiologi Suatu Pengantar*. PT. Rajawali Pers.
- Sugiharti, A. (2016). Profil Kota Surabaya 2016. In *Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya* (Vol. 1). Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Surabaya. https://www.surabaya.go.id/uploads/attachments/2016/10/13986/profil_surabaya_2016_vfinal_ar_compressed_compress.pdf
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D* (2nd ed.). CV Alfabeta.
- Suharsaputra, U. (2018). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan Tindakan* (N. F. Atif (ed.); Ketiga). PT Refika Aditama.
- Sumarno, J. T. (2021). Elemen Masyarakat Surabaya Bangun Kesadaran Bersama Patuh Prokes. *Suarasurabaya.Net*. <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2021/elemen->

- [masyarakat-surabaya-bangun-kesadaran-bersama-patuh-prokes/](#)
Suminar, A. (2020). Warga Surabaya Sangat Patuh untuk Tidak Keluar Rumah Saat Malam Tahun Baru. *Suarasurabaya.Net*.
<https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2021/warga-surabaya-sangat-patuh-untuk-tidak-keluar-rumah-saat-malam-tahun-baru/>
- Surabaya Lawan COVID-19. (2020). Melalui Telencoference, Wali Kota Risma Paparkan Kebijakan Penanganan Covid-19 ke DPRD Surabaya. *Lawancovid-19.Surabaya.Go.Id*.
<https://lawancovid-19.surabaya.go.id/berita-pemkot/baca/melalui-telencoference-wali-kota-risma-paparkan-kebijakan-penanganan-covid-19-ke-dprd-surabaya>
- Surat Edaran (SE) tentang Protokol Pengendalian Mobilitas Penduduk. http://files.bpbj.jatimprov.go.id/KEDARURATAN/COVID19/PRODUK_HUKUM_DAN_KEBIJAKAN/PEMERINTAH_KAB_DAN_KOTA/Surabaya_Kota_-_SE_Walikota_Pengendalian_Mobilitas.pdf
- Tetuko, J. (2021). Wali Kota Eri, Bangun Surabaya Kota Gotong Royong. *RRI Surabaya*.
https://rri.co.id/surabaya/editorial/2341/wali-kota-eri-bangun-surabaya-kota-gotong-royong?utm_source=editorial_widget&utm_medium=internal_link&utm_campaign=General Campaign
- Waseso, R., & Winarto, Y. (2020). Pakar Epidemiologi: Mobilitas Penduduk jadi Faktor Bertambahnya Kasus COVID-19. *Kontan.Co.Id*.
<https://nasional.kontan.co.id/news/pakar-epidemiologi-mobilitas-penduduk-jadi-faktor-bertambahnya-kasus-covid-19>
- Widaningrum, A. (2017). Public Trust and Regulatory Compliance. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 21(1), 1–13. <https://doi.org/10.22146/jsp.28679>
- Widiyani, R. (2020). Ini Enam Inti Aturan PSBB Serta Sanksi di Beberapa Wilayah. *Detiknews*. <https://news.detik.com/berita/d-4984195/ini-enam-inti-aturan-psbb-serta-sanksi-di-beberapa-wilayah>
- Winarti, C. (2020). Rekonstruksi Rumah Pasca Gempa Menggunakan Strategi Penduduk dengan Modal Sosial (Social Capital) di Dusun Baran, Srihardono, Bantul. *Jurnal Rekayasa Lingkungan*, 2(2), 1–18. <https://doi.org/10.37412/jrl.v2i2.3>
- Yasunobu, Kumi dan Bhandari, Humnath. (2009). What is Social Capital? A Comprehensive Review of the Concept. *Asian Journal of Social Science* 37 (3): 480-510.
<https://www.jstor.org/stable/23655211>
- Zullam, W. F., Syarifuddin, & Komalasari, M. A. (2020). Modal Sosial Sebagai Strategi Pemulihan Pasca Gempa Di Desa Gondang Kecamatan Gangga Kabupaten Lombok Utara. *RESIPROKAL: Jurnal Riset Sosiologi Progresif Aktual*, 2(1), 108–122.
<https://doi.org/10.29303/resiprokal.v2i1.26>