



RINGKASAN KEBIJAKAN

Penanggulangan Pandemi
Covid-19 Berbasis Desa Adat
di Kawasan Wisata di Kabupaten
Badung dan Kota Denpasar,
Provinsi Bali



RINGKASAN KEBIJAKAN

Penanggulangan Pandemi Covid-19 Berbasis Desa Adat di Kawasan Wisata di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar Provinsi Bali

Penyusun

dr. Gede Benny Setya Wirawan
I Gusti Ngurah Gede Agung Pradipta
Dinar Saurmauli Lubis
Dewi Susanti
Betty Oktaviana



Penerbit

Baswara Press

Jl. By Pass Ngurah Rai Nomor 888 xx, Denpasar, Bali - Indonesia
(0361) 6209990
(+62) 858-5896-2311
info@baswarapress.com
baswarapress@gmail.com

RINGKASAN KEBIJAKAN

Penanggulangan Pandemi Covid-19 Berbasis Desa Adat di Kawasan Wisata di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar Provinsi Bali

Penyusun

dr. Gede Benny Setya Wirawan
I Gusti Ngurah Gede Agung Pradipta
Dinar Saurmauli Lubis
Dewi Susanti
Betty Oktaviana

Editor

Panca Desristanto

QRSBN

QRSBN cetak: 62-0072-00498-4
QRSBN digital: 62-0072-00499-5
Hak Cipta © Agustus 2023

IKAPI

037/BAI/2023

Ukuran

21 cm x 29,7 cm; V + 5 halaman

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.
Pertama kali diterbitkan di Indonesia dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris oleh Baswara Press.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penulis.

Desain Sampul dan Layout

Siti Nurul Maulida

Penerbit

Baswara Press
Jl. By Pass Ngurah Rai Nomor 888 xx,
Denpasar, Bali - Indonesia
(+62) 858-5896-2311
info@baswarapress.com

KATA PENGANTAR

Sebagai negara yang dilalui oleh Sirkum Pasifik dan terletak pada titik pertemuan tiga lempeng tektonik yakni; Lempeng Eurasia, Indo-Australia, dan Pasifik, Indonesia memiliki potensi risiko bencana alam sejak dulu. Perubahan iklim diperkirakan meningkatkan risiko bencana karena hal ini dapat memperburuk frekuensi, intensitas, dan dampak dari kejadian cuaca ekstrim. Meski demikian, dampak perubahan iklim dialami secara berbeda di seluruh dunia. Oleh karena itu, persoalan ini tidak dapat diselesaikan dengan pendekatan yang parsial dan monolitik. Sama seperti isu perubahan iklim, pandemi Covid-19 (*Corona virus disease 2019*) juga menjadi ancaman yang luar biasa bagi umat manusia.

Merebaknya pandemi Covid-19 telah melemahkan ekonomi global, melumpuhkan sistem kesehatan, meningkatkan kekerasan terhadap perempuan, dan menghilangkan mata pencaharian masyarakat. Di Indonesia, dampak dari pandemi ini bervariasi antardaerah. Bali sebagai destinasi pariwisata yang dikenal secara global mengalami kerugian besar dari kebijakan pembatasan sosial dan penutupan perbatasan internasional. Meski jumlah pasien terinfeksi di Bali tidak setinggi di wilayah berpenduduk padat lainnya seperti di Jawa, tetapi dampak ekonomi dan sosial di Bali cukup signifikan. Oleh karena itu, pendekatan yang sama dalam mengelola pandemi Covid-19 tidak dapat diaplikasikan di semua wilayah Indonesia. Selain itu, pandemi harus dipandang sebagai bencana yang unik karena menimbulkan dampak yang luas dan berkepanjangan sehingga tindakan penanggulangan yang ketat sangat diperlukan.

Bali membutuhkan upaya peningkatan kapasitas dan ketahanan masyarakat lokal dalam mengelola risiko bencana, khususnya pandemi. Pendekatan sistemik dan adaptif juga diperlukan untuk lebih memahami dan mampu memitigasi bencana yang telah, sedang, dan akan terjadi. Kemampuan dan ketangguhan masyarakat dalam menghadapi bencana harus melibatkan pemerintah, media, dunia usaha, akademisi, dan masyarakat setempat. Ringkasan kebijakan ini bertujuan untuk mengumpulkan berbagai wawasan tentang bagaimana orang Bali dapat secara efektif mengatasi kerentanannya dan meningkatkan ketangguhannya.

Sejak Bulan Februari 2022, Yayasan Kerti Praja (YKP) di bawah Program SIAP SIAGA melakukan program mitigasi, kesiapsiagaan, dan adaptasi risiko bencana yang fokus pada penanggulangan pandemi Covid-19 pada lima desa adat di Kota Denpasar (Kesiman & Intaran) dan Kabupaten Badung (Tanjung Benoa, Kuta & Legian). Program ini berfokus pada tiga bidang:

1. meningkatkan sistem kesehatan lokal,
2. mendukung inovasi ekonomi lokal, dan
3. meningkatkan koordinasi berbagai pemangku kepentingan dalam mitigasi dan kesiapsiagaan.

Program SIAP SIAGA adalah sebuah program kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia dalam manajemen risiko bencana. Program ini bertujuan untuk memperkuat manajemen risiko bencana Indonesia dan meningkatkan peran aktif Indonesia-Australia melalui pendekatan adaptif yang menempatkan pembelajaran dan manajemen pengetahuan sebagai inti program. Program ini berfokus pada upaya untuk memahami sebab dan akibat dari perubahan dalam sistem dan mengembangkan praktik yang mampu memanfaatkan dan memengaruhi pola perilaku dengan lebih baik agar kemampuan Indonesia dalam mencegah, mempersiapkan, merespon, dan pulih dari bencana juga lebih meningkat. Tujuan utama dari program ini adalah untuk mempelajari dan membangun ketangguhan dan kesiapsiagaan bencana di tingkat lokal.

Ringkasan kebijakan ini didedikasikan untuk menginformasikan lebih lanjut hasil dan pembelajaran program sebagai rekomendasi kebijakan yang dapat ditindaklanjuti oleh unsur desa adat, desa dinas/kelurahan, pemerintah daerah dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

DAFTAR ISI

Sampul	I
Halaman Sampul	II
Kata Pengantar	IV
Daftar Isi	V
Temuan umum: Kewenangan lembaga adat dan lembaga negara yang sejajar (desa adat dan desa dinas/kelurahan)	1
Meningkatkan jangkauan upaya manajemen dan pengurangan risiko bencana melalui sinergi antara desa adat dan desa dinas/kelurahan	1
Adopsi sistem kepercayaan tradisional dalam rangka mempromosikan program vaksinasi Covid-19	2
Memberdayakan para pemangku kepentingan lokal dalam identifikasi risiko bencana, peran dalam manajemen risiko bencana, dan peluang sebagai mitra yang potensial	2
Identifikasi rutin dan pendekatan terfokus di tingkat desa dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang lebih baik bagi kelompok masyarakat rentan	2
Usaha ekonomi organik yang dapat muncul dari semangat kebersamaan	3
Pengoptimalan potensi ekonomi yang dimiliki perempuan dalam keluarga	4
Manajemen risiko bencana yang harus termaktub dalam aturan desa adat dan menegaskan keterlibatan kelompok perempuan dan generasi muda	4
Rekomendasi	5

RINGKASAN KEBIJAKAN

Penanggulangan Pandemi Covid-19 Berbasis Desa Adat Pada Kawasan Wisata di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar, Provinsi Bali

Temuan umum: Kewenangan lembaga adat dan lembaga negara yang sejajar (desa adat dan desa dinas/kelurahan)

Pertama, perlu ditegaskan bahwa desa adat di Bali memiliki keunikan dalam peranan dan hubungannya dengan lembaga negara di tingkat desa (desa dinas/kelurahan). Terdapat struktur kekuasaan yang paralel (sejajar) antara keduanya. Desa adat adalah lembaga desa tradisional di Bali yang berkaitan erat dengan praktik agama Hindu dan struktur sosial turun-temurun masyarakat Bali. Desa adat ini secara tradisional memiliki kewenangan yang lebih tinggi terhadap penduduk asli Bali yang tinggal menetap dalam wilayah desa adat. Kewenangan ini diperkuat dengan peranan mereka dalam praktik budaya dan agama yang meresap dalam kehidupan sehari-hari orang Bali.¹ Peran desa adat kemudian lebih ditegaskan lagi dalam hukum formal melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali. Aturan ini juga mengakui tentang pentingnya posisi desa adat pada pemerintahan di tingkat kabupaten dan provinsi dalam bentuk Majelis Desa Adat (MDA), yang dipilih dari kumpulan masyarakat desa adat itu sendiri (*bottom-up*) yang legitimasinya melalui struktur kekuasaan dari bawah ke atas.²

Desa dinas/kelurahan di Bali pada umumnya memiliki hubungan erat dengan desa adat. Desa dinas/kelurahan berperan sebagai aparatur penyelenggara negara di tingkat lokal. Mereka menerapkan kebijakan negara pada tingkat tapak dan berperan penting dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat desa. Karena kewenangan desa dinas/kelurahan berasal dari negara, peranan desa dinas/kelurahan memiliki cakupan lebih luas, lintas latar belakang etnis dan agama.

Meningkatkan jangkauan upaya manajemen dan pengurangan risiko bencana melalui sinergi antara desa adat dan desa dinas/kelurahan.

Desa dinas/kelurahan dan desa adat memiliki wewenang dan pengaruh yang berbeda. Desa dinas/kelurahan mungkin memiliki pengaruh yang lebih kuat daripada desa adat di antara kelompok masyarakat non-Bali dan non-Hindu yang juga disebut *tamiu* (bahasa Bali untuk 'tamu'). Sementara itu, desa adat Bali dengan kewenangannya dari praktik keagamaan dan ritual adat memiliki pengaruh yang kuat terhadap masyarakat Hindu Bali. Distribusi pengaruh ini menjadi catatan bagi para peserta pertemuan sensitisasi Buku Saku Pengendalian Covid-19 Berbasis Desa dan Desa Adat.

Meski bukan lembaga pemerintahan formal dalam struktur negara Indonesia, desa adat selalu terlibat dalam implementasi kebijakan di Bali. Hal ini terkait dengan peran desa adat dalam memobilisasi masyarakat dan menggalang dukungan terhadap program-program. Desa adat memastikan bahwa program pemerintah mendapat dukungan dari publik dan dapat menjangkau komunitas adat yang umumnya merupakan mayoritas penduduk desa di Bali. Sinergi antara desa adat dan desa dinas/kelurahan sangatlah penting untuk menggerakkan masyarakat di tingkat desa.

IMPLIKASI: Desa dinas/kelurahan dan desa adat adalah aktor penting dalam mobilisasi publik untuk mendukung program vaksinasi Covid-19 dan kampanye lainnya. Selain itu, lembaga lainnya yang berbasis etnis dan/atau agama di tingkat desa juga harus diperhatikan. Bila seluruh aktor di tingkat dasar ini bersatu, jangkauan kampanye program ke semua kelompok masyarakat, baik masyarakat asli maupun pendatang, menjadi

¹ Warren C. Adat and Dinas: Balinese communities in the Indonesian state. Oxford University Press; 1993.

² Peraturan Daerah no. 4 tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, Bab IX.

lebih baik. Lembaga-lembaga desa ini harus dilibatkan dalam institusi penanggulangan risiko bencana di tingkat desa, seperti misalnya Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB).

Adopsi sistem kepercayaan tradisional dalam rangka mempromosikan program vaksinasi Covid-19

Gagasan untuk mempromosikan perilaku pencegahan Covid-19 melalui filosofi budaya lokal Bali yakni 'tat twam asi' yang berarti 'Aku adalah kamu; kamu adalah aku' mencerminkan secara gamblang sifat kolektif masyarakat adat Bali yang kemudian diadopsi ke dalam lembaga desa adat. Alur pemikiran ini sejalan dengan teori pendekatan praktik sosial untuk promosi kesehatan, termasuk tentang pencegahan Covid-19.³ Penelitian sebelumnya juga menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap perilaku pencegahan Covid-19 dipengaruhi oleh tingkat keyakinan masyarakat dalam isu kesehatan yang pada gilirannya sangat dipengaruhi oleh sistem keyakinan individu.⁴ Lebih luas lagi, mengadopsi sistem kepercayaan dan adat istiadat setempat secara relevan dapat menjadi cara yang efektif untuk memobilisasi upaya mitigasi risiko bencana di tingkat lokal.

IMPLIKASI: Pendekatan praktik sosial terbukti lebih efektif dalam mengajak masyarakat lokal untuk mendukung upaya mitigasi dampak bencana secara luas bahkan hingga mencakup upaya peningkatan kesiapsiagaan bencana. Pendekatan praktik sosial yang dimaksud meliputi adopsi sistem kepercayaan lokal ke dalam materi promosi kesehatan.

Memberdayakan para pemangku kepentingan lokal dalam identifikasi risiko bencana, peran dalam manajemen risiko bencana, dan peluang sebagai mitra yang potensial

Manajemen dan mitigasi risiko bencana merupakan masalah yang kompleks di tingkat desa. Hal ini ditunjukkan dengan luasnya cakupan aspek yang dianggap penting oleh banyak pemangku kepentingan mulai dari banjir hingga

terorisme. Di sisi lain, para pemangku kepentingan desa menyadari keterbatasan mereka baik dalam kewenangan maupun kemampuan untuk menangani setiap risiko bencana. Ini memaksa pemangku kepentingan untuk saling berkolaborasi. Keadaan ini bagaikan 'pedang bermata dua'. Di satu sisi, rasa ketidakberdayaan karena sumber daya yang terbatas dapat menurunkan motivasi atau menghambat pemangku kepentingan lokal. Namun di sisi lain, keterbatasan ini dapat mendorong kebutuhan untuk berkolaborasi antar pemangku kepentingan sehingga upaya mitigasi menjadi lebih terpadu.

Panduan detail langkah demi langkah berhasil membantu pemangku kepentingan desa untuk menganalisis risiko bencana di wilayah mereka, tingkat kapasitas, dan mengidentifikasi mitra potensial dengan pendekatan model pentahelix. Cerita sukses program manajemen risiko bencana di satu desa telah meningkatkan kepercayaan diri desa-desa lainnya untuk menggunakan kapasitas mereka dalam melaksanakan program serupa di desa mereka sendiri.

IMPLIKASI: Instruksi dan pedoman yang hanya bersifat *top-down* tidak begitu sesuai dengan pemangku kepentingan lokal. Sebaliknya, upaya pemberdayaan melalui pendampingan intensif terbukti efektif dalam meningkatkan semangat kebersamaan di antara para pemangku kepentingan desa untuk melakukan manajemen risiko bencana yang lebih baik. Pendekatan pemberdayaan ini harus ditingkatkan ke desa-desa lain yang mengalami kesulitan serupa. Pendampingan secara kekeluargaan dari desa-desa yang telah berhasil dapat menjadi rekomendasi yang efisien untuk direplikasi di daerah lain.

Identifikasi rutin dan pendekatan terfokus di tingkat desa dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang lebih baik bagi kelompok masyarakat rentan

Sebelum adanya program ini, baik desa adat maupun desa dinas/kelurahan tidak memiliki *database* orang berkebutuhan khusus yang diperbarui secara rutin di wilayah mereka. Program ini antara lain bertujuan untuk

³ van der Westhuizen HM, Kotze K, Tonkin-Crine S, Gobat N, Greenhalgh T. *BMJ*. 2020 Aug 19;370.

⁴ Wirawan GB, Harjana NP, Nugrahani NW, Januraga PP. *Vaccines*. 2022 May 5;10(5):724.

meningkatkan pengarusutamaan kesetaraan gender, disabilitas, dan inklusi sosial (GEDSI) serta memberdayakan pemangku kepentingan desa untuk melakukan edukasi pencegahan Covid-19 bagi lansia dan masyarakat berkebutuhan khusus lainnya. Materi edukasi disesuaikan dengan kebutuhan mereka yang kemudian divalidasi oleh tim ahli, kelompok sasaran, dan perwakilan masyarakat di daerah sasaran program.

Penerima manfaat program yang dikunjungi secara langsung oleh YKP bersama perwakilan desa adat dan staf desa dinas/kelurahan merasakan layanan yang lebih baik dengan pendekatan ini karena memberikan layanan yang disesuaikan dengan kebutuhan kelompok rentan. Di sisi lain, pengalaman selama program ini juga mendorong pemangku kepentingan desa untuk memperbaharui data orang berkebutuhan khusus di wilayah masing-masing. Ini adalah sebuah contoh sukses dari pengarusutamaan GEDSI.

IMPLIKASI: Meskipun promosi kesehatan masyarakat penting dilakukan secara luas, pengabaian kelompok masyarakat rentan dan terlalu fokus pada masyarakat umum harus dihindari. Pemangku kepentingan desa harus mengembangkan *database* orang-orang dengan kebutuhan khusus yang diperbarui secara rutin di wilayah masing-masing sebagai upaya pengarusutamaan GEDSI dalam manajemen risiko bencana. Pendekatan yang terfokus di tingkat desa sangat ideal karena 1) lebih mudah untuk mengidentifikasi kelompok rentan dan 2) sulit untuk memobilisasi kelompok rentan agar menghadiri kegiatan umum. Pemberdayaan perangkat desa adat, seperti organisasi pemuda (Seka Teruna) dan kelompok perempuan (Paiketan Kram Istri atau PAKIS), yang memiliki kemampuan dalam melakukan identifikasi masyarakat berkebutuhan khusus dan memberikan edukasi kesehatan di tingkat desa, dapat menjadi pilihan pendekatan yang efisien.

Usaha ekonomi organik yang dapat muncul dari semangat kebersamaan

Pelibatan dalam pemetaan potensi ekonomi masing-masing desa adat merupakan praktik yang baik untuk direplikasi. Kehadiran para pemangku kepentingan mendorong timbulnya semangat kebersamaan yang juga meningkatkan sikap keterbukaan dan peluang kerjasama. Hal ini terlihat dari berbagai ide bisnis lokal yang tidak lagi berorientasi pada sektor pariwisata semata. Selain itu, program ini juga mendorong motivasi masyarakat untuk mengembangkan bisnis lokal dengan memberikan peluang untuk pemodalan dan pelatihan wirausaha.

Kolektivisme/kebersamaan ekonomi lokal dapat menjadi modal yang kuat dalam ketahanan bencana karena dapat meningkatkan kerjasama ketimbang persaingan antar masyarakat. Ide-ide bisnis lokal yang inovatif ini seharusnya tidak hanya dinilai berdasarkan potensi pendapatan saja. Nilai sebenarnya terletak pada kemampuan untuk mengembangkan pendekatan ekonomi yang berdikari sehingga hal ini dapat mengurangi ketergantungan pada sumber pendapatan eksternal.

IMPLIKASI: Kohesivitas/keterpaduan sosial dapat menjadi katalisator dan sekaligus mendorong usaha ekonomi yang organik. Oleh karena itu, kohesivitas harus menjadi faktor penting dalam ketangguhan bencana. Nilai ekonomi bukanlah hal yang harus diutamakan dalam usaha ekonomi lokal.

Pengoptimalan potensi ekonomi yang dimiliki perempuan dalam keluarga



Lebih dari 70% peserta pertemuan pengembangan usaha di lima desa sasaran adalah perempuan. Selain itu, rencana bisnis yang dikembangkan sebagian besar adalah industri lokal yang didominasi perempuan seperti usaha jajanan rumahan dan perlengkapan upacara agama. Pola ini menunjukkan betapa besar peran perempuan dalam kegiatan ekonomi. Peran aktif perempuan dapat menyeimbangkan dinamika hubungan sosial yang juga turut mendukung ketangguhan bencana.

IMPLIKASI: Kelompok perempuan harus dilihat sebagai kunci yang tidak kalah penting dalam manajemen risiko dan ketangguhan bencana. Perempuan Bali pada umumnya menjadi pelaku ekonomi yang penting dalam sebuah keluarga. Peningkatan potensi tersebut juga dapat meningkatkan kemampuan keuangan rumah tangga dalam menghadapi krisis. Selain itu, kelompok perempuan juga memiliki modal sosial yang baik untuk mobilisasi masyarakat lokal dan penyebaran informasi.

Manajemen risiko bencana yang harus termaktub dalam aturan desa adat dan menegaskan keterlibatan kelompok perempuan dan generasi muda

Dari pertemuan yang diadakan di desa sasaran diketahui bahwa beberapa desa sudah membentuk FPRB dan satgas tanggap bencana (Satgas Gotong Royong). Forum-forum ini umumnya melibatkan aparat desa adat dan pecalang. Namun, peran dan fungsi forum-forum ini kebanyakan belum terlalu aktif.

Seiring dengan meningkatnya kepercayaan diri dan semangat kebersamaan, program ini juga berhasil memicu minat untuk mengaktifkan kembali FPRB yang ada di tingkat desa. Advokasi lebih lanjut juga telah meningkatkan kesadaran pentingnya pelibatan seluruh lapisan masyarakat, termasuk perempuan dan generasi muda, dalam manajemen risiko bencana. Desa sasaran menunjukkan komitmen mereka untuk mewujudkan hal ini dalam Dokumen Pernyataan Dukungan peningkatan pelibatan minimum 10% bagi perempuan dan generasi muda dalam struktur FPRB dan organisasi manajemen risiko bencana lainnya di tingkat desa. Selain itu, penyediaan ruang khusus bagi perempuan dan generasi muda juga turut menjadi elemen penting dalam FPRB dan organisasi manajemen risiko bencana terkait.

IMPLIKASI: Untuk memastikan terwujudnya manajemen risiko bencana yang berkelanjutan di tingkat desa adat, para pemangku kepentingan perlu mengintegrasikannya ke dalam aturan adat, termasuk penyediaan ruang bagi perempuan dan generasi muda. Integrasi ke dalam *awig-awig* desa adalah contoh yang ideal karena *awig-awig* adalah 'konstitusi' sakral bagi masyarakat desa adat dan dipatuhi secara taat. Jika tidak sampai mengubah *awig-awig*, manajemen risiko bencana dapat dimasukkan ke dalam *perarem* yang lebih mengatur tentang perihal keseharian masyarakat desa adat.

Rekomendasi

1. Pemberdayaan Sumber Daya Lokal untuk Kemitraan yang Berkelanjutan

Aparatur pemerintah desa perlu aktif mendukung dan menjadi pelaksana manajemen risiko bencana. Pembelajaran langsung dari desa dampingan yang telah memiliki program manajemen risiko bencana yang baik terbukti efektif mendorong semangat dan meningkatkan kepercayaan diri para pemangku kepentingan lokal. Belajar dari pengalaman penanggulangan pandemi COVID-19, desa-desa yang dinilai berhasil memitigasi dampak ekonomi, sosial, dan kesehatan selama pandemi dapat dijadikan desa percontohan yang mendiseminasikan pengalamannya ke desa-desa lainnya. Adapun upaya mitigasi risiko bencana di tingkat lokal meliputi:

- Penilaian risiko bencana, jenis bencana, dan kerentanan sistem lokal
- Identifikasi kapasitas dan peran pemangku kepentingan lokal dalam manajemen risiko bencana
- Identifikasi struktur kekuasaan lokal dan mitra potensial dalam model pentahelix
- Pelibatan seluruh lapisan masyarakat, termasuk perempuan dan generasi muda, untuk memastikan manajemen risiko bencana ditanamkan sebagai pedoman hidup
- Mobilisasi upaya dan sumber daya pemangku kepentingan (termasuk komitmen untuk investasi minimal 8% anggaran desa dinas/kelurahan untuk manajemen risiko bencana dan didukung juga dengan anggaran dari anggaran desa adat) dengan mengacu pada praktik sosial, nilai-nilai universal dan lokal, serta adat istiadat

Upaya-upaya ini perlu diintegrasikan ke dalam *perarem* atau bahkan *awig-awig* untuk memastikan pelaksanaan manajemen risiko bencana di tingkat desa secara berkelanjutan.

2. Kesejahteraan Inklusif dan Berkelanjutan

Pandemi COVID-19 terutama berdampak besar pada perekonomian desa-desa di Bali yang berbasis pariwisata. Pemerintah daerah perlu mengaktifkan dan menyediakan kerangka kerja bagi semua pemangku kepentingan yang relevan seperti Lembaga Perkreditan Desa (LPD), Baga Padruwen Desa Adat (BUPDA), MDA, dll. dalam mempromosikan bisnis lokal yang sekiranya mampu bertahan dari ancaman risiko bencana. Hal ini termasuk upaya diversifikasi ekonomi rakyat agar tidak bergantung pada sektor rentan bencana seperti pariwisata. Kelompok perempuan juga perlu diberdayakan untuk menjadi aktor yang lebih aktif dalam usaha ekonomi. Rekomendasi ini bertujuan untuk melindungi mata pencaharian lokal pada saat terjadinya krisis.

3. Pemeliharaan Modal Sosial

Modal sosial sangat penting dalam manajemen risiko bencana. Respon pandemi COVID-19 di tingkat desa membuktikan modal sosial yang kuat secara efektif membantu mobilisasi lokal, penyebaran informasi, dan perilaku mendukung kesiapsiagaan bencana. Oleh karena itu, modal sosial perlu dibina, ditingkatkan, dan didorong melalui regulasi (baik adat/*awig-awig* maupun kebijakan publik), peningkatan kapasitas (pelatihan dan SOP), dan pendanaan yang berkelanjutan.

4. Tidak Ada Masyarakat Tertinggal

Program ini mengidentifikasi bahwa belum ada diseminasi informasi pencegahan COVID-19 yang spesifik menasar masyarakat rentan, terutama lansia dan orang dengan disabilitas. Menyikapi pembelajaran ini, pembahasan mengenai GEDSI harus diarusutamakan dalam forum manajemen risiko bencana. Aparat desa, baik dari desa adat maupun desa dinas/kelurahan harus berperan aktif dalam mengidentifikasi kelompok rentan di wilayahnya. Rencana kontinjensi untuk skenario bencana harus selalu mempertimbangkan kebutuhan khusus dari kelompok-kelompok ini dan kesiapsiagaan harus dikembangkan sesuai dengan pedoman yang berlaku, khususnya bagi kelompok rentan yang memerlukan pendampingan terfokus dan personal.



POLICY BRIEF

Customary Village–Based COVID–19 Pandemic Management in Tourist Areas of Badung Regency and Denpasar City, Bali Province



POLICY BRIEF

Customary Village-Based COVID-19 Pandemic Management in Tourist Areas of Badung Regency and Denpasar City, Bali Province

Written by

dr. Gede Benny Setya Wirawan
I Gusti Ngurah Gede Agung Pradipta
Dinar Saurmauli Lubis
Dewi Susanti
Betty Oktaviana



Published by

Baswara Press

Jl. By Pass Ngurah Rai Nomor 888 xx, Denpasar, Bali - Indonesia
(0361) 6209990
(+62) 858-5896-2311
info@baswarapress.com
baswarapress@gmail.com

POLICY BRIEF

Customary Village-Based COVID-19 Pandemic Management in Tourist Areas of Badung Regency and Denpasar City, Bali Province

Authors

dr. Gede Benny Setya Wirawan
I Gusti Ngurah Gede Agung Pradipta
Dinar Saurmauli Lubis
Dewi Susanti
Betty Oktaviana

Editor

Denika Blacklock

QRSBN

QRSBN cetak: 62-0072-00498-4
QRSBN digital: 62-0072-00499-5
Copyright © August 2023

IKAPI

037/BAI/2023

Document Size

21 cm x 29,7 cm; V + 5 pages

First published in Indonesian and English by Baswara Press.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic or mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission from both of the copyright owner and the publisher.

Designed by

Siti Nurul Maulida

Published by

Baswara Press
Jl. By Pass Ngurah Rai Nomor 888 xx,
Denpasar, Bali - Indonesia
(+62) 858-5896-2311
info@baswarapress.com

FOREWORD

As a country located on the Pacific Ring of Fire and the meeting point of three tectonic plates, Indonesia has been long exposed to natural disaster risks. However, with the onset of climate change, these risks are expected to increase as climate change worsens the frequency, intensity, and impact of extreme weather events. Sea level rise brings even more serious attention to the need to cope with climate-induced disasters. However, as crucial as it may be, the impact of climate change is experienced differently around the world. Thus, it cannot be addressed through partial and monolithic approaches. This was never more apparent than the COVID-19 pandemic, which like with climate change, also brings existential threats to humanity.

The COVID-19 pandemic sent a shockwave through the global economy, crippled health systems, increased violence against women, and undermined people's livelihoods. In Indonesia, its impact varied across regions. Bali, as a renowned tourism destination, experienced the detrimental impact of social distancing policy and international border lockdown. Although the number of infected patients in Bali was not as high as in other densely-populated regions in Java, the economic and social impact on Balinese was quite significant. This is evidence for that case that it is not prudent to apply the same approach to manage the COVID-19 pandemic across all regions. In addition, the pandemic should be viewed as a unique disaster because of its fundamental and prolonged impact and the rigorous countermeasures required.

Bali needs to make concerted effort to increase the capacity and resilience of the local community to manage disaster risks, especially pandemics. It requires a systemic and adaptive approach to better understand and mitigate existing and future disaster risk. The ability and resilience of the community to deal with disasters should include government, media, businesses, academics, and the local community. This policy brief aims to gather various insights about how the Balinese community can effectively address its vulnerabilities and improve its resilience.

Beginning in February 2022, Yayasan Kerti Praja (YKP), under the SIAP SIAGA Program, implemented a disaster risk mitigation, preparedness and adaptation program focusing on the COVID-19 pandemic in five customary villages in two districts: Denpasar City (Kesiman and Intaran) and Badung Regency (Tanjung Bena, Kuta and Legian). The program focused on three areas:

1. improving the local health system;
2. supporting local economic innovation; and
3. improving multi-stakeholder coordination in disaster mitigation and preparedness.

The SIAP SIAGA Program is an Australia-Indonesia partnership in disaster risk management. It aims to strengthen Indonesia's management of disaster risk and heighten Indonesia-Australia engagement through an adaptive approach that puts learning and knowledge management at the core of the program. The program focuses on understanding the cause and effect of changes within the disaster management system, developing actions to better harness and influence behaviours and patterns that could improve Indonesia's ability to prevent, prepare for, respond to, and recover from disaster. The ultimate aim of the program is to learn and build resilience and disaster preparedness at the local level.

This policy brief is dedicated to further inform the results and lessons from the program to support actionable policy recommendations for the customary and state-instituted villages, the local government and the disaster risk management agency.

TABLE OF CONTENTS

Cover	I
Cover Page	II
Foreword	IV
Table of Contents	V
The existence of parallel authorities of traditional and state institutions (<i>desa adat</i> and <i>desa dinas/kelurahan</i>)	1
The synergy between the <i>desa adat</i> and <i>desa dinas/kelurahan</i> widens the reach of disaster risk management and mitigation efforts	1
Using traditional belief systems to help promote COVID-19 vaccination	2
Empowering local stakeholders to identify disaster risk, their roles in disaster risk management, and potential collaborators	2
Routine identification and targeted approaches at the village level to provide better services for vulnerable groups	2
Genuine economic endeavours may arise from the spirit of collectiveness	3
Optimizing economic potential of women in the family	3
Disaster risk management should be codified into regulations in <i>desa adat</i> institutions with provision for the inclusion of women and youth	3
Recommendation	4

POLICY BRIEF

Customary Village-Based COVID-19 Pandemic Management in Tourist Areas of Badung Regency and Denpasar City, Bali Province

The existence of parallel authorities of traditional and state institutions (*desa adat* and *desa dinas/kelurahan*)

Firstly, we should establish the uniqueness of Balinese traditional villages (*desa adat*) and their relationship with the state regulated villages (*desa dinas* or *kelurahan*). There exists a parallel power structure and institutions with *desa adats*, closely related to the Hindu religion and indigenous Balinese structure, having traditionally more authority over indigenous Balinese through their jurisdiction over the traditional and religious Balinese institutions and cultural practices that permeate Balinese everyday lives.¹ The role of the *desa adat* is formalized in Regional Regulation No. 4/2019 on *Desa Adat* in Bali which also provides for the presence of *desa adat* at the district and provincial levels in the form of *Majelis Desa Adat* (MDA or Traditional Village Assembly) which has legitimacy through a bottom-up power structure.²

Meanwhile, state regulated villages often, but – crucially – not always, correspond to the *desa adat*. These *desa dinas/kelurahan* are the lowest state administrative apparatus. They implement state policy at the lowest institutional level and are crucial in providing every-day state services to the people. As their authority is derived from the state, their influence cuts across ethnic and religious backgrounds.

The synergy between the *desa adat* and *desa dinas/kelurahan* widens the reach of disaster risk management and mitigation efforts

The *desa dinas/kelurahan* and *desa adat* have different scopes of influence. The *desa dinas* may have a stronger influence than that of the *desa adat* among non-Hindu and

non-indigenous Balinese groups, or *tamiu* (Balinese for 'guests'). Meanwhile, *desa adat*, which derives authority from its association with traditional and religious practices, has a strong influence on indigenous Hindu Balinese.¹ This distribution of influence was noted by participants at a COVID-19 sensitization meeting for the Pocket Book for *Desa* and *Desa Adat*-Based COVID-19 Mitigation.

Although not a formal part of the Indonesian state, the *desa adat* has always been involved in policy implementation in Bali. This is related to the role of the *desa adat* in mobilizing the public and building up support for government programs. It ensures that the program receives public support and reaches the *desa adat* community that often forms the majority of the village's population. The synergy between *desa adat* and *desa dinas/kelurahan* is crucial to mobilize the public at the village level.

FINDING: *Desa dinas/kelurahan* and *desa adat* are integral stakeholders in mobilizing the public to accept the COVID-19 vaccine and other related behavioural change campaigns. Furthermore, other ethnic and/or religious institutions that exist at the village level should also be considered. Together, these stakeholders ensure the widest possible reach of the campaign at the village level, reaching all indigenous and migrant groups. They should be included in disaster risk management institutions at the village level, such as the disaster risk reduction forum (*Forum Pengurangan Risiko Bencana* or *FPRB*).

¹ Warren C. *Adat and Dinas: Balinese communities in the Indonesian state*. Oxford University Press; 1993.

² Peraturan Daerah no. 4 tahun 2019 tentang *Desa Adat* di Bali, Bab IX.

Using traditional belief systems to help promote COVID-19 vaccination

The idea of promoting COVID-19 preventive behaviours through the lens of local Balinese philosophy of *tat twam asi* which roughly translates to 'I am you; you are me', neatly encapsulates the collectivist nature of Balinese custom as crystalized in the *desa adat* institution. This line of thought is in line with the theory on social practice related to health promotion, including COVID-19 prevention.³ Previous studies also showed adherence to COVID-19 preventive behaviour was influenced by health beliefs which, in turn, are influenced by one's belief system.⁴ More broadly, appealing to appropriate local beliefs and customs can be a powerful tool to mobilize local efforts to mitigate disaster risks.

FINDING: Social practice approaches have proven more effective to persuade local communities to support wider efforts to mitigate disaster impacts and even in the build-up of disaster preparedness. It includes incorporating local belief systems into health promotion materials.

Empowering local stakeholders to identify disaster risk, their roles in disaster risk management, and potential collaborators

Disaster risk management and mitigation are complex issues at the village level. This is demonstrated by the wide scope of the risks that many stakeholders deemed important, from flooding to terrorism. On the other hand, the village stakeholders realize their limit both in authority and capacity to handle each disaster risk. It forces stakeholders to collaborate with a 'double-edged sword' effect. The helplessness with their limited resources may demotivate or impede local stakeholders, but it also may encourage the need to collaborate with various actors for a more cohesive mitigation effort.

Step by step guidance aided village stakeholders to analyse the disaster risks in their jurisdiction, the capacity level, and potential collaborators within the pentahelix model.

Further exposure to other villages with a successful village disaster risk management program boosted their confidence in their capacity to conduct a similar program in their own villages.

FINDING: Top-down instructions and guidelines alone risk frustrating local stakeholders. However, empowerment with intensive guidance has been shown to be effective to induce a sense of collective efficacy to conduct disaster risk management among village stakeholders. This empowerment approach should be upscaled to other villages in similar predicaments. Peer-to-peer guidance from successful villages may provide a cost-effective method to upscale this finding.

Routine identification and targeted approaches at the village level to provide better services for vulnerable groups

Before the program, neither *desa adat* nor *desa dinas/kelurahan* possessed a routinely updated database of people with special needs under their jurisdiction. This program, among others, aimed to improve gender equality, disability, and social inclusion (GEDSI) mainstreaming and empower village stakeholders to conduct COVID-19 prevention education for the elderly and others with special needs with materials tailored to their requirements. It was validated by experts in their field as well as representatives from the target population and the community.

In another instance, a beneficiary approached personally by project implementers together with staff from *desa adat* and *desa dinas/kelurahan* reported better service was experienced with this approach as it provides tailored service according to his needs. On the other hand, the experience also moved village stakeholders to renew the identification of people with special needs in their jurisdiction.

³ van der Westhuizen HM, Kotze K, Tonkin-Crine S, Gobat N, Greenhalgh T. BMJ. 2020 Aug 19;370.

⁴ Wirawan GB, Harjana NP, Nugrahani NW, Januraga PP. Vaccines. 2022 May 5;10(5):724.

FINDING: While community health promotion is important, we must not leave vulnerable groups behind by focusing too much on the general population. Village stakeholders should routinely update their database of people with special needs in their jurisdiction in a move to mainstream GEDSI considerations in disaster risk management. A targeted approach at the village level is ideal as 1) it is easier to identify vulnerable groups and 2) it is hard to mobilize vulnerable people to attend centralized events. Empowering *desa adat* apparatus, such as youth organizations (*Sekaa Teruna*) and women's groups (*Paiketan Krama Istri* or PAKIS), with the skills to conduct special needs identification and provide necessary health promotion at the village level can be a cost-effective alternative.

Genuine economic endeavours may arise from the spirit of collectiveness

Inclusion in mapping the economic potential of each customary village is a good practice to be replicated. The presence of multi-stakeholders during the meeting instils the spirit of collectiveness which further supports open-mindedness and collaboration. This can be observed through various local business ideas which are no longer heavily oriented toward tourism. In addition, people are motivated when there are opportunities for financing and business-related training.

Local economic collectivism can be strong capital for disaster resilience as it will enhance cooperation rather than competition among people in the community. These innovative local business ideas should not only be valued based on their revenue potential. The real value lies in the capability to develop an inward-looking economic approach which lessens the dependency on external sources of revenue.

FINDING: Social cohesiveness could both catalyse and promote genuine economic endeavours. Hence, it should become an important enabling factor within disaster resilience initiatives. The economic value of these endeavours should not become the ultimate goal to be pursued.

Optimizing economic potential of women in the family



Over 70% of the attendants to the business development meetings in the five target villages were women. Subsequently, the business plans that went on to be developed were mostly women-dominated industries such as homemade snacks and religious offering supplies. This pattern indicates how much more women can be involved in economic activities. Their active role may balance the dynamic of social relations which supports disaster resilience.

FINDING: Women's groups should be seen as another key stakeholder in disaster risk management and resilience. Most Balinese women are important economic actors in the household. Improving such potential may also increase the household financial capacity to face a crisis. Women's groups also have strong social capital for local mobilization and information dissemination.

Disaster risk management should be codified into regulations in *desa adat* institutions with provision for the inclusion of women and youth

Meetings with target villages revealed that some of them already have established FPRB and disaster response task force (*Satgas Gotong Royong*). These forums generally included *desa adat* apparatus and traditional civil security (the *pecalang*). However, in most villages, the function of this forum remains muted or is inactive.

Along with increased confidence and a sense of collective efficacy, the program has also sparked an interest to reactivate existing FPRB at the village level. Further advocacy has also increased awareness of the importance to include all parts of the community in this effort, including women and youth. Target villages showcased this commitment in a Statement of Support which includes women and youth minimum quota of 10% in the FPRB and other disaster risk management organizations at the village level. Moreover, the provision of designated space for women and youth also becomes an important element in the FPRB and related disaster risk management organizations.

FINDING: To ensure continuous disaster risk management efforts at the *desa adat* level, it should be codified as part of the traditional community regulations, including provision for the inclusion of women and youth. *Awig-awig* is an ideal instrument. It is the traditional sacred 'constitution' of the *desa adat* community and is strongly enforced. A more feasible short-term aim is to incorporate it in the *perarem* which regulates day-to-day matters in the *desa adat* community.

Recommendation

1. Empowering Local Authorities for Sustainable Partnership

Village authorities should be empowered to conduct disaster risk management. Peer-to-peer guidance from villages with successful disaster risk management programs has proven effective to break the perceived powerlessness and instil confidence among local stakeholders. Learning from the COVID-19 pandemic response, villages deemed successful in their mitigation efforts should be held up as pilot villages and act as peer mentors to other villages around them. Localized disaster risk mitigation efforts include:

- Assessment of disaster risks, types of disaster (including non-traditional disasters such as outbreaks), and vulnerability of local systems

- Identification of their capacity and role in disaster risk management
- Identification of local power structures and potential collaborators within the pentahelix model
- Inclusion of all layers of the community, including women and youth, to ensure a disaster risk management outlook is instilled as a way of life
- Mobilization of stakeholders' efforts and resources (including the commitment to invest minimum 8 % of the *desa dinas/kelurahan* budget for disaster risk management and support from *desa adat* budget) by appealing to social practice, universal and local values, as well as customs

These efforts should be codified into *perarem* or even *awig-awig* to ensure continual observance of disaster risk management at the village level.

2. Inclusive and Sustainable Livelihoods

The COVID-19 pandemic had an especially large impact on local village economies, especially those dependent on tourism. Local governments should activate and provide a framework for all related stakeholders such as *Lembaga Perkreditasi Desa* (LPD - Customary Village Credit Institution), *Baga Padruwen Desa Adat* (BUPDA - Customary Village-owned Business Unit), MDA, etc. to promote local businesses which can withstand disaster-related threats. It includes promoting a diversified local economy to prevent overdependence on disaster-vulnerable sectors such as tourism. Women should also be empowered to be more active participants in economic endeavours. This recommendation aims to protect local livelihoods in times of crisis.

3. Nurturing Social Capital

Social capital is paramount in disaster risk management. The COVID-19 pandemic response has shown how social capital can be effective in local mobilization, information dissemination, and supportive behaviour toward disaster preparedness. Therefore, social capital needs to be nurtured, improved,

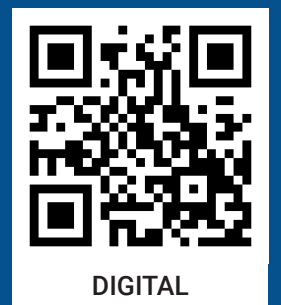
and encouraged by regulations (both customary/*awig-awig* and public policy), capacity building (training and SOP), and sustainable financing.

4. Leaving No One Behind

Learn from program findings on the lack of COVID-19 prevention information dissemination targeting vulnerable groups (especially the elderly and people with disabilities) during the pandemic, it is recommended that discussion about GEDSI should be mainstreamed in disaster risk management forums. Village officials, both from *desa adat* and *desa dinas/kelurahan* should actively identify vulnerable groups in their community. Contingency plans for disaster scenarios should always consider the special needs of these groups and preparedness should be developed accordingly by conducting targeted and even personalized efforts.



CETAK



DIGITAL