

## BAB I

### PENDAHULUAN

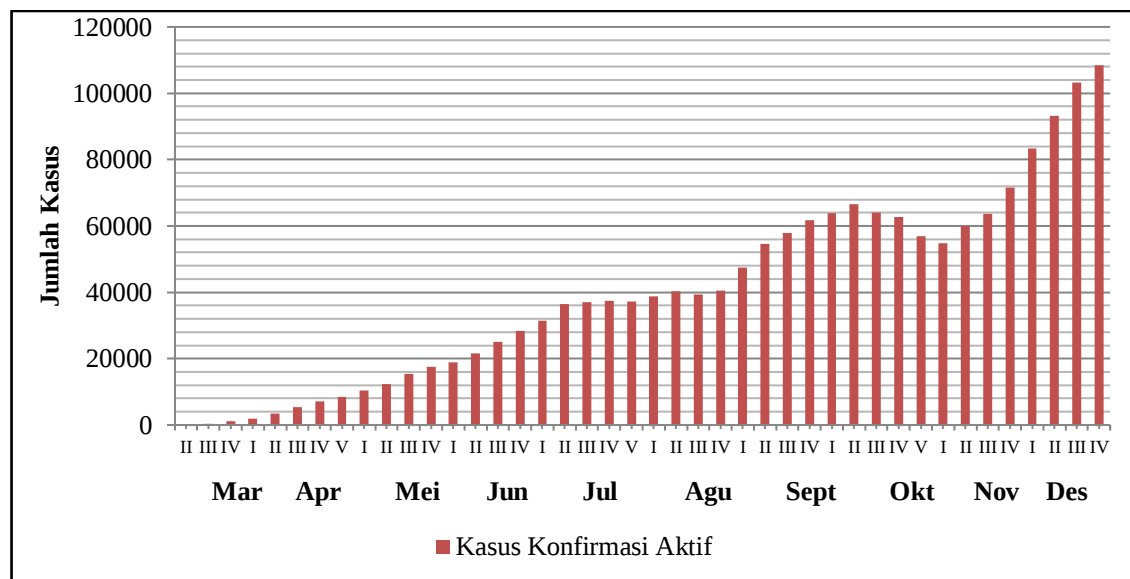
#### 1.1 Latar Belakang

*Corona Virus Disese 2019* (COVID-19) adalah penyakit menular yang disebabkan oleh *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2). Penyakit ini ditemukan dan meluas di Kota Wuhan, China pada bulan Desember 2019 (Lu, Stratton and Tang, 2020). Pada awal kemunculannya, terdapat beberapa pasien pneumonia yang dipastikan terinfeksi oleh virus corona baru sehingga virus penyebabnya diberi sebutan 2019- nCoV dan setelah itu teridentifikasi bahwa virus tersebut merupakan SARS-CoV dan diberi nama SARS-CoV-2 (Pal *et al.*, 2020).

Penyebaran COVID-19 akhirnya meluas keseluruh belahan dunia. *World Health Organization* (WHO) menyatakan bahwa COVID-19 sebagai Kedaruratan Kesehatan Masyarakat yang Meresahkan Dunia (KKMMD) atau *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC) pada tanggal 30 Januari 2020 dan akhirnya ditetapkan sebagai *global pandemic* pada tanggal 11 Maret 2020 (Kemenkes RI, 2020). Karena cakupan wilayah terdampak COVID-19 yang makin luas, jumlah korban dan kerugian harta benda yang makin besar, serta timbul implikasi sosial ekonomi yang sangat luas, maka diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran COVID-19 Sebagai Bencana Nasional. Bencana merupakan peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan masyarakat, oleh karena itu sangat diperlukan upaya penanggulangan termasuk pencegahan dan pengendalian agar penyebaran masalah ini dapat ditanggulangi.

Secara global, jumlah kasus terkonfirmasi COVID-19 per tanggal 28 Desember 2020 sebanyak 85.062.115 kasus dengan 1.924.143 kematian. Negara yang memiliki jumlah kasus konfirmasi terbanyak adalah Amerika Serikat sebanyak 20.636.895 kasus yaitu sebesar 24,26% dari kasus global dan jumlah kematian sebanyak 373.285 jiwa yaitu sebesar 19,4% dari jumlah kematian global (WHO, 2020c). Di Indonesia hingga tanggal 28 Desember 2020 terdapat 743.198 kasus terkonfirmasi yaitu sebesar 0,87% dari kasus global dan jumlah kematian sebanyak 21.452 jiwa yaitu sebesar 1,1% dari jumlah kematian global, saat itu Indonesia berada di peringkat 19 pelaporan kasus konfirmasi tertinggi (Satuan Tugas Penanganan COVID-19, 2020b).

Berdasarkan data dari Satuan Tugas Penanganan COVID-19 (2020b) didapat gambaran tren kasus konfirmasi aktif mingguan di Indonesia. Kasus konfirmasi aktif mengalami kenaikan dan penurunan dari minggu ke minggu, namun terjadi kenaikan yang signifikan dalam 6 pekan terakhir pada tahun 2020. Kenaikan jumlah kasus konfirmasi aktif dari awal bulan November dengan akhir bulan Desember 2020 yaitu sebesar 55%.



Sumber: Data Satuan Gugus Tugas Percepatan Penanggulangan COVID-19, 2020

Gambar 1.1 Perkembangan Jumlah Kasus Konfirmasi Aktif Mingguan di Indonesia Tahun 2020

Semua provinsi di Indonesia terdampak COVID-19, termasuk Provinsi Sumatera Barat. Berdasarkan analisis data oleh satuan tugas percepatan penanggulangan COVID-19 secara nasional per tanggal 11 Oktober 2020, Sumatera Barat masih mengalami kenaikan jumlah kasus positif sebesar 9% pada pekan terakhir dari 1.397 kasus menjadi 1.531 kasus. Wilayah zona merah meningkat menjadi 7 kabupaten/kota yaitu Kota Agam, Kota Dhamasraya, Kota Bukittinggi, Kota Padang, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Sijunjung, dan Kabupaten Tanah Datar.

Pemerintah telah menyusun strategi dalam menghadapi pandemi ini yang tertuang dalam Rencana Operasi (Renops) penanggulangan COVID-19 mencakup strategi yang komprehensif yaitu koordinasi, perencanaan dan monitoring; komunikasi risiko dan pemberdayaan Masyarakat; surveilans, Tim Gerak Cepat (TGC), analisis risiko, Penyelidikan Epidemiologi; pintu masuk negara/ wilayah, perjalanan internasional dan transportasi; laboratorium; pengendalian infeksi; manajemen kasus; dukungan operasional dan logistik; keberlangsungan pelayanan dan sistem esensial dan memperhatikan kondisi transmisi di komunitas atau kondisi kapasitas terbatas dan kondisi yang memerlukan bantuan kemanusiaan (Kemenkes RI, 2020c). Surveilans merupakan salah satu cakupan yang terdapat didalam Renops. Tujuan utama dilakukan surveilans adalah memutus rantai penularan virus, menghentikan penyebaran kasus COVID-19, dan mengelola risiko pandemi (Pane and Windyaningsih, 2020). Penyelenggaraan surveilans COVID-19 dilakukan sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/Menkes/247/2020 tentang Pedoman Pencegahan Dan Pengendalian Coronavirus Disease 2019 (COVID-19).

Salah satu masalah penting yang dihadapi Indonesia terkait COVID-19 yaitu keterbatasan informasi mengenai kasus dan korban jiwa yang sebenarnya. Menurut Vermonte dan Wicaksono (2020) hal ini dapat terjadi karena keterbatasan kapasitas institusi dalam mengumpulkan informasi yang penting dan relevan sehingga memberikan kesan pemerintah tidak transparan dalam memberikan informasi terkait COVID-19 dan jumlah tes yang kurang sehingga menyebabkan informasi mengenai tingkat infeksi dan persebaran COVID-19 menjadi tidak lengkap. Banyak tantangan dalam menjalankan surveilans COVID-19. Menurut Ibrahim, (2020) tantangan-tantangan itu dapat berupa biaya, pelatihan, dan keberlanjutannya terutama pada negara berkembang.

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 45 tahun 2014, surveilans kesehatan secara umum dilakukan agar menjamin data dan informasi epidemiologi tersedia sebagai dasar dalam pengambilan keputusan dalam manajemen kesehatan. Masalah kesehatan masyarakat yang menjadi topik hangat di kalangan masyarakat akan menimbulkan permintaan informasi secara cepat dan tentunya hal ini menuntut transparansi data dan interpretasi data karena data mentah yang belum diinterpretasikan dapat membahayakan maksud dari pesan utama data tersebut dan dapat menyebabkan kebingungan (Elliot *et al.*, 2020). Begitu juga COVID-19, informasi terkait masalah kesehatan ini sangat dibutuhkan oleh semua kalangan masyarakat termasuk informasi terkait besaran kasusnya.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Kasus pertama COVID-19 di Sumatera Barat berada di Kota Bukittinggi berdasarkan pengumuman yang langsung disampaikan oleh Wali Kota Bukittinggi melalui siaran *live instagram* Humas Kota Bukittinggi pada tanggal 26 Maret 2020. Berdasarkan data dari

Satuan Tugas Penanganan COVID-19 (2020), pada Bulan Oktober Kota Bukittinggi termasuk kedalam wilayah zona merah (risiko tinggi) yang mana minggu sebelumnya termasuk wilayah zona sedang. Kota Bukittinggi memiliki angka kematian tertinggi di Sumatera Barat yaitu 9,73 per 100.000 penduduk, dalam 1 minggu terakhir berada diposisi ke 3 kabupaten/kota di Indonesia dengan kecepatan laju kematian positif tertinggi (periode 28 September-4 Oktober 2020 dan 5-11 Oktober 2020).

Sistem surveilans kesehatan dibutuhkan agar tersedia data yang teratur dan valid untuk pengambilan keputusan dalam kesehatan lokal maupun nasional dan memberikan kontribusi secara global (Kemenkes RI, 2014). Surveilans diselenggarakan melalui kegiatan pengumpulan data, pengolahan data, analisis dan interpretasi, serta diseminasi informasi yang dilakukan secara berkesinambungan. Setiap kasus baru yang teridentifikasi harus dilaporkan dan dianalisis dalam 24 jam (Kemenkes RI, 2020c).

Ketepatan waktu dalam setiap proses surveilans akan memberikan informasi yang berkualitas sehingga respon penanggulangan dan pencegahan dapat dilakukan secepatnya. Informasi terkait data kasus COVID-19 selalu diperbarui setiap hari. Informasi atau data kasus dapat dilihat oleh masyarakat umum di berbagai media. Sumber yang dapat digunakan pemerintah untuk menyampaikan informasi melalui internet adalah *website*, akun *twitter*, *instagram*, dan *facebook* sesuai dengan platform yang paling banyak digunakan masyarakat Indonesia (Bappenas, 2021). Pada tanggal 20 Maret 2020, Satuan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 telah meresmikan website resmi <https://covid19.go.id> yang bermanfaat sebagai wadah untuk memperoleh informasi terkait perkembangan kasus COVID-19 di Indonesia. Selain itu, disetiap kabupaten dan kota juga memiliki portal *website* resmi masing-masing termasuk Kota Bukittinggi.

Selain portal resmi, Kota Bukittinggi juga menyebarkan informasi melalui media sosial yang digemari masyarakat seperti *facebook* dan *instagram*. Media sosial tersebut merupakan media sosial resmi dinas Kominfo Kota Bukittinggi. Penyebaran informasi perkembangan kasus COVID-19 merupakan langkah pemerintah yang dilakukan agar ada keterbukaan informasi kepada masyarakat. Selain itu, keterbaruan informasi sangat bermanfaat bagi masyarakat umum untuk dapat mengetahui informasi secara akurat dan terpercaya sehingga masyarakat lebih waspada. Pada periode minggu ketiga November 2020, dari beberapa media yang digunakan dalam menyebarkan informasi terkait kasus COVID-19 di Kota Bukittinggi dapat disimpulkan bahwa masih belum rutin dilakukan penyebaran informasi. Berdasarkan pemantauan yang dilakukan di salah satu media yaitu *website* resmi COVID-19 Kota Bukittinggi terdapat keterlambatan dalam memperbarui informasi perkembangan kasus COVID-19, berikut rinciannya :

Tabel 1.1 *Update* informasi kasus COVID-19 di website Bukittinggi Tanggap COVID-19 pada minggu ketiga November 2020

| No | Tanggal          | Keterbaruan informasi |       | Tanggal terakhir diperbarui |
|----|------------------|-----------------------|-------|-----------------------------|
|    |                  | Sudah                 | Belum |                             |
| 1  | 16 November 2020 |                       | √     | 6 November 2020             |
| 2  | 17 November 2020 |                       | √     | 6 November 2020             |
| 3  | 18 November 2020 | √                     |       | 17 November 2020            |
| 4  | 19 November 2020 |                       | √     | 17 November 2020            |
| 5  | 20 November 2020 |                       | √     | 17 November 2020            |
| 6  | 21 November 2020 |                       | √     | 17 November 2020            |
| 7  | 22 November 2020 | √                     |       | 20 November 2020            |

Sumber : Satgas COVID-19 Kota Bukittinggi, Tahun 2020

Tabel diatas menunjukan tanggal keterbaruan informasi kasus COVID-19 di *website* Bukittinggi Tanggap COVID-19, setelah dilakukan pengamatan selama 1 minggu, dapat diketahui bahwa informasi tidak diperbarui setiap hari. Hal ini sangat berbeda dengan *website* resmi Satuan Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 di tingkat nasional yang

memperbarui informasi setiap hari. Walaupun diseminasi informasi bukan satu-satunya faktor dalam menentukan keberhasilan suatu sistem surveilans, namun diseminasi informasi ini merupakan hal yang sangat penting untuk mengetahui pertumbuhan dan perkembangan kasus dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan Surat Edaran Komisi Informasi Pusat No.02 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Informasi Publik dalam masa darurat kesehatan masyarakat akibat COVID-19 menjelaskan bahwa badan publik wajib menyediakan, memberikan, dan/atau menyediakan informasi publik yang akurat, benar, dan tidak menyesatkan yang berada dibawah kewenangannya kepada publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan. Informasi ini sangat bermanfaat untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terkait penyebaran COVID-19. Oleh karena itu, diseminasi informasi kepada masyarakat juga sangat penting untuk dilakukan.

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, implementasi surveilans COVID-19 tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga perlu dilakukan evaluasi sistem surveilans COVID-19 agar dapat memberikan masukan penyelesaian terhadap permasalahan yang ditemukan.

### **1.3 Pembatasan dan Perumusan Masalah**

#### **1.3.1 Pembatasan**

Berdasarkan pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19 revisi ke 5 Kemenkes RI (2020), kegiatan penemuan kasus dalam rangka surveilans dilakukan di pintu masuk (pelabuhan udara/laut maupun di daerah perbatasan negara) dan di wilayah (wilayah administratif provinsi dan kabupaten/kota). Penelitian ini akan dibatasi terkait surveilans COVID-19 yang dilakukan pada penemuan kasus di wilayah, hal ini dikarenakan tidak terdapat pelabuhan

udara/laut dan juga daerah perbatasan negara di Kota Bukittinggi, sehingga hanya dilakukan di wilayah administratif kota.

### **1.3.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah : “Bagaimana implementasi sistem surveilans COVID-19 di Dinas Kesehatan Kota Bukittinggi ?”.

## **1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Umum**

Menilai pelaksanaan sistem surveilans COVID-19 di Dinas Kesehatan Kota Bukittinggi berdasarkan pendekatan sistem.

### **1.4.2 Tujuan Khusus**

- a. Menggambarkan implementasi sistem surveilans COVID-19 di Dinas Kesehatan Kota Bukittinggi berdasarkan komponen input, proses, dan output.
- b. Mengidentifikasi permasalahan yang ditemukan pada implementasi sistem surveilans COVID-19 di Dinas Kesehatan Kota Bukittinggi
- c. Melakukan analisis permasalahan yang terjadi untuk dapat memberikan alternatif solusi terhadap permasalahan yang ditemukan dalam sistem implementasi surveilans COVID-19 di Dinas Kesehatan Kota Bukittinggi

### **1.4.3 Manfaat penelitian**

#### **1. Penulis/Peneliti**

Peneitian ini akan menambah wawasan peneliti dan mendapatkan hasil penelitian berupa evaluasi pelaksanaan sistem surveilans COVID-19 di

Dinas Kesehatan Kota Bukittinggi sebagai sarana dalam mengaplikasikan ilmu pengetahuan penulis selama menempuh pendidikan.

2. Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan teori atau penelitian selanjutnya.

3. Fakultas Kesehatan Masyarakat UNAIR

Menambah penelitian terkait ilmu kesehatan masyarakat terutama surveilans COVID-19 dan dapat dipergunakan sebagai sarana pengembangan ilmu pengetahuan di FKM UNAIR.

4. Puskesmas di Kota Bukittinggi dan Dinas Kesehatan Kota Bukittinggi

Penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan terkait pencegahan dan penanggulangan COVID-19 di Kota Bukittinggi.