

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pelayanan kesehatan adalah hak asasi setiap manusia di mana setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau, oleh karena itu pemerintah berkewajiban untuk memberikan pelayanan secara optimal. Pemerintah melakukan berbagai upaya, cara ataupun program dalam upaya pelayanan kesehatan masyarakat melalui pembangunan rumah sakit, puskesmas, penggalakan posyandu, dan sebagainya. Berbagai kegiatan atau program tersebut dilaksanakan demi terwujudnya derajat kesehatan masyarakat yang optimal.

Berdasarkan Undang-undang No. 36 Tahun 2009 yang berisi bahwa pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat bertanggung jawab melakukan upaya pencegahan, pengendalian, dan pemberantasan penyakit menular serta akibat yang ditimbulkannya. Upaya pencegahan, pengendalian, dan pemberantasan penyakit menular sebagaimana dimaksud di atas dilakukan untuk melindungi masyarakat dari tertularnya penyakit, menurunkan jumlah yang sakit, cacat dan/atau meninggal dunia, serta untuk mengurangi dampak sosial dan ekonomi akibat penyakit menular.

Permasalahan penyakit menular masih merupakan masalah kesehatan di Indonesia, penyakit menular disebabkan oleh mikroorganisme baik bakteri, virus, maupun jamur, yang bisa ditularkan dari satu orang penderita kepada orang sehat sehingga menyebabkan sakit seperti sumber penularan, salah satunya penyakit yaitu Demam Berdarah *Dengue* (DBD). Demam berdarah dengue merupakan penyakit infeksi yang dapat berakibat fatal. Dalam waktu yang relatif singkat, penyakit ini dapat merenggut nyawa penderitanya jika tidak ditangani secepatnya.

Indonesia sebagai salah satu negara tropis di dunia dengan kelembaban udara yang cukup tinggi menjadi pemicu berkembang biaknya nyamuk seperti *Aedes aegypti* yang merupakan salah satu vektor DBD, sehingga DBD mudah ditularkan melalui gigitan nyamuk *Aedes aegypti*. Hal tersebut menyebabkan

masalah kesehatan karena terdapat banyak daerah endemik sehingga jumlah penderita semakin meningkat dan penyebaran pun semakin meluas ke wilayah lain dengan meningkatnya mobilitas dan kepadatan penduduk.

Adanya mobilitas penduduk antar wilayah, terjadi perubahan lingkungan akibat perubahan iklim, dan kemungkinan pola hidup tidak bersih yang dapat meningkatkan penyebaran virus dengue ini. Desakan ekonomi pun menjadi salah satu alasan meningkatnya mobilitas penduduk antar wilayah, baik perkotaan maupun perdesaan. Akibatnya daerah yang semula non-endemis dapat berubah menjadi daerah endemis. Peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan penularan DBD masih tergolong rendah. Menurut Kementerian Kesehatan perilaku hidup yang tidak bersih tentunya dapat meningkatkan populasi nyamuk Aedes di sekitar lingkungan sehingga meningkatkan penyebaran kasus DBD.

Grafik 1.1 Angka Kejadian dan Resiko Kematian Penyakit DBD di Provinsi Jawa Barat Tahun 2016 s.d. 2022



Sumber: Profil Kesehatan Provinsi Jawa Barat 2016-2022 (Diolah Peneliti, 2023)

Merujuk pada Grafik 1.1 Jumlah penderita penyakit DBD di Provinsi Jawa Barat tahun 2022 mencapai 36.608 kasus lebih tinggi dibanding tahun 2021 sebesar 23.959 kasus menjadikan Jawa Barat sebagai Provinsi dengan jumlah kasus DBD Tertinggi di Indonesia pada tahun 2022. Demikian juga dengan risiko kejadian DBD di Provinsi Jawa Barat mengalami kenaikan dari 47,8/100.000 penduduk menjadi 74/100.000 penduduk. Jumlah Kematian DBD tahun 2022 mencapai 305

orang dengan CFR (Case Fatality Rate) sebesar 0.8%, ini menunjukkan penurunan 0,08 point dibanding tahun 2021 yang sebesar 0,88%.

Target atau indikator demam berdarah dengue (DBD) yang ditetapkan dalam RPJMN 2020-2024 dan Renstra Kementerian Kesehatan 2020-2024 adalah kabupaten/kota memiliki *incidence rate* (IR) DBD $\leq 10/100.000$ penduduk dan target atau indikator resiko kematian atau *case fatality rate* (CFR) target nasional adalah ($<1\%$).

Jawa Barat pada tahun 2022 menjadi Provinsi dengan angka kejadian DBD tertinggi di Indonesia tentunya perlu mendapatkan perhatian yang lebih lanjut, utamanya mengenai faktor yang berkaitan dengan DBD. Faktor lingkungan merupakan faktor yang disinyalir berperan penting dalam penularan dan peningkatan kejadian DBD, salah satunya adalah kepadatan penduduk. Hal ini dikarenakan wilayah yang padat penduduknya akan menunjang penularan dari penyakit DBD. Semakin padat penduduk dari suatu wilayah, maka akan semakin mudah dan cepat pula transmisi virus dengue oleh nyamuk *Aedes sp.*, yang mana nyamuk tersebut akan menularkan virus yang dibawanya dari satu orang ke orang yang lainnya.

Berdasarkan Kebijakan Nasional untuk P2DBD (Pemberantasan Penyakit Demam Berdarah Dengue) sesuai KEPMENKES No.581/MENKES/SK/VII/1992 Tentang Pemberantasan Penyakit Demam Berdarah Dengue, kebijakan umum pengendalian penyakit DBD meliputi: Meningkatkan perilaku dalam hidup sehat dan kemandirian terhadap P2DBD, Meningkatkan perlindungan kesehatan masyarakat terhadap penyakit DBD, Meningkatkan ilmu pengetahuan dan teknologi program DBD, Memantapkan kerjasama lintas sektor/lintas program; dan Pembangunan berwawasan lingkungan.

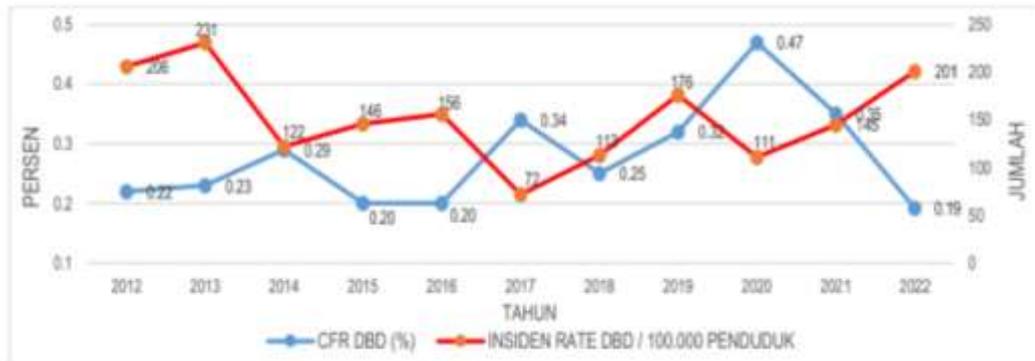
Merujuk pada rencana strategis (Renstra) Dinas Kesehatan Kota Bandung Tahun 2018-2023 terdapat sasaran terkait cakupan pengendalian penyakit menular dan penyakit tidak menular dengan berfokus pada upaya promotif dan preventif tanpa melupakan juga aspek kuratif nya. Dinas Kesehatan Kota Bandung sendiri menargetkan penurunan penyakit menular DBD mencapai 40,00%, data tersebut dilansir dari Indikator Kinerja Utama Dinas Kesehatan Kota Bandung Tahun 2018.

Sebagai bentuk kebijakan pengendalian penyakit DBD di Kota Bandung, terdapat beberapa program yang dilakukan melalui Dinas Kesehatan Kota Bandung kepada masyarakat meliputi :

- 1) Surat Edaran dari Sekertaris Daerah (SEKDA) Pemerintah Kota Bandung Nomor : 005/2102-Dinkes Tanggal 24 April 2017 mengenai Kewaspadaan Dini Penanggulangan DBD ke seluruh Kecamatan di Kota Bandung. Isi surat mengenai kewaspadaan menghadapi kasus penyakit Demam Berdarah Dengue (DBD) dan cara pencegahan agar terhindar dari penyakit Demam Berdarah Dengue (DBD).
- 2) Pembagian Buku Pedoman/Juklak/Juknis Demam Berdarah Dengue (DBD) ke seluruh Puskesmas di Kota Bandung.
- 3) Pengembangan media promosi dan informasi sadar penyakit DBD dan Penyuluhan kepada masyarakat mengenai penyakit DBD.
- 4) Penyelidikan Epidemiologi yang dilakukan oleh Petugas Puskesmas tingkat Kecamatan.
- 5) Penggerakan masyarakat untuk Pemberantasan Sarang Nyamuk. Dengan pemeriksaan jentik berkala setiap 4 bulan oleh kader Jumantik (Juru Pemantau Jentik)
- 6) Pemanfaatan teknologi nyamuk Wolbachia

Apabila melihat upaya dan strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam menangani permasalahan penyakit menular demam berdarah dengue sebetulnya sudah sesuai mengikuti Tata Laksana dan Strategi Nasional P2DBD dari Kementerian Kesehatan. Akan tetapi hasil yang terjadi memang belum sesuai dengan harapan, Angka kejadian DBD di Kota Bandung masih sangat tinggi seperti yang terlihat dalam grafik berikut:

Grafik 1.2 Angka Kejadian dan Resiko Kematian Penyakit DBD di Kota Bandung Tahun 2012 s.d. 2022



Sumber: Profil Kesehatan Kota Bandung 2012-2022 (Diolah Peneliti, 2023)

Terlihat dalam grafik 1.2 yang menggambarkan angka kejadian Demam Berdarah Dengue (DBD) di Kota Bandung Jumlah kasus DBD di Kota Bandung cukup tinggi dan dari tahun ke tahun berfluktuasi. Dengan Jumlah kasus 5.205 pada tahun 2022 serta angka resiko kejadian yang berada di angka 201/100.000 penduduk atau kurang lebih lima kali lipat dari target yang sudah ditentukan menjadikan Kota Bandung menjadi kota dengan angka kejadian DBD tertinggi di Provinsi Jawa Barat, akan tetapi angka resiko kematian sudah mencapai angka 0,19% yang berarti telah mencapai target yang sudah ditentukan yaitu (<1%).

Kota Bandung sudah membuat strategi penanganan Demam Berdarah Dengue (DBD) sesuai dengan strategi Nasional penanganan DBD yang berinduk pada kebijakan nasional Keputusan Menteri Kesehatan (Kepmenkes) No. 581 Tahun 1992. Namun, dalam praktiknya, Dinas Kesehatan belum sepenuhnya menjalankan peran sesuai dengan ketentuan dalam peraturan tersebut. Peran Dinas Kesehatan Daerah yang seharusnya mencakup berbagai tanggung jawab utama belum terlaksana secara efektif. Berikut adalah peran yang seharusnya dijalankan oleh Dinas Kesehatan Daerah:

1. Membuat kebijakan operasional yang jelas dan bersifat mengikat di tingkat provinsi, kabupaten, atau kota terkait penanggulangan dengue.
2. Melakukan koordinasi dan kolaborasi lintas sektor di daerah dalam penanggulangan dengue.

3. Menyusun prioritas anggaran kesehatan yang berkaitan dengan dengue dan mendukung implementasi program penanggulangan dengue.
4. Menjadi pelaksana utama program penanggulangan dengue.
5. Meningkatkan kapasitas sumber daya manusia (SDM), sarana, dan prasarana dalam penanggulangan dengue.
6. Meningkatkan surveilans kasus dan faktor risiko terhadap vektor dengue.
7. Melakukan pembinaan dan pengawasan teknis terhadap pelaksanaan Pemberantasan Sarang Nyamuk (PSN).
8. Menginstruksikan kepada seluruh kepala puskesmas untuk melakukan upaya penanggulangan dengue.

Hal ini juga sejalan dengan konsep strategi dari Mulgan (2009) yang menegaskan bahwa strategi yang efektif harus didukung oleh kebijakan yang jelas dan mengikat. (Mulgan, 2009) berpendapat bahwa tanpa landasan kebijakan yang kuat, implementasi strategi akan sulit mencapai hasil yang diharapkan. Dengan demikian, ketidakmampuan Dinas Kesehatan Daerah untuk menjalankan perannya sesuai dengan Kepmenkes No. 581 Tahun 1992 menunjukkan kelemahan dalam sisi pelaksanaan strategi yang berakibat pada penanggulangan DBD yang kurang optimal di Kota Bandung.

Berdasarkan uraian, data, serta pemaparan permasalahan terkait meningkatnya angka kejadian Demam Berdarah Dengue (DBD), Peneliti tertarik untuk meneliti dan mengambil judul **“Strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung Dalam Mengatasi Masalah Demam Berdarah Dengue di Kota Bandung.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang akan ditekankan dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *purposes* (tujuan)?
2. Bagaimana strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *environment* (lingkungan)?

3. Bagaimana strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *direction* (arahan)?
4. Bagaimana strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *action* (tindakan)?
5. Bagaimana strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *learning* (pembelajaran)?

1.3 Tujuan Penelitian

Merujuk pada rumusan masalah tersebut, penelitian ini memiliki tujuan untuk:

1. Untuk mengetahui dan meninjau strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *purposes* (tujuan).
2. Untuk mengetahui dan meninjau strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *environment* (lingkungan).
3. Untuk mengetahui dan meninjau strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *direction* (pengarah).
4. Untuk mengetahui dan meninjau strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *action* (tindakan).
5. Untuk mengetahui dan meninjau strategi Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi masalah DBD ditinjau dari segi *learning* (pembelajaran).

1.4 Manfaat Hasil Penelitian

Melalui hasil penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan manfaat kepada semua pihak yang membaca penelitian ini, baik secara langsung maupun tidak langsung. Manfaat penelitian ini dapat dilihat dari dua aspek, yakni manfaat secara teoretis dan manfaat secara praktis :

1. Manfaat Teoretis

Diharapkan bahwa penelitian ini akan memberikan kontribusi berarti dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Penelitian ini dapat menjadi sumber referensi baik dalam konteks teoritis maupun empiris bagi

pembaca dan penulis yang ingin melanjutkan studi tentang strategi pemerintahan, serta memperluas literatur yang telah ada.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti Selanjutnya

Bagi penelitian selanjutnya, penelitian ini diharapkan dapat menyediakan sumber referensi dan dapat menjadi alat perbandingan dalam melaksanakan penelitian yang sejenis mengenai strategi Dinas Kesehatan dalam mengatasi masalah DBD.

b. Bagi Lembaga

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi penilaian dan acuan bagi instansi yang bersangkutan terhadap strategi pengendalian penyakit DBD di Kota Bandung.

c. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat, besar harapan penelitian ini dapat menyediakan informasi mengenai strategi serta upaya Dinas Kesehatan Kota Bandung dalam mengatasi DBD sehingga masyarakat dapat membantu dalam proses pelaksanaannya.

1.5 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini membahas tentang strategi pemerintah Kota Bandung dalam mengatasi permasalahan Demam Berdarah Dengue (DBD) di Kota Bandung oleh karena itu variabel penelitiannya berfokus dalam aspek strategis. Strategi merupakan salah satu aktivitas yang dilakukan secara sadar dan terarah dalam menyusun suatu rencana guna tercapainya efektifitas (tujuan) setiap individu, organisasi swasta maupun lembaga-lembaga pemerintahan.

Strategi dapat membuat program-program dalam menentukan arah dan tujuan yang ingin terealisasikan dalam misi organisasi. Sehingga pemimpin memiliki peranan pengambilan keputusan dalam membentuk strategi organisasi yang aktif, sadar dan rasional. Strategi juga merupakan model respon atau tanggapan suatu organisasi terhadap lingkungannya disetiap saat.

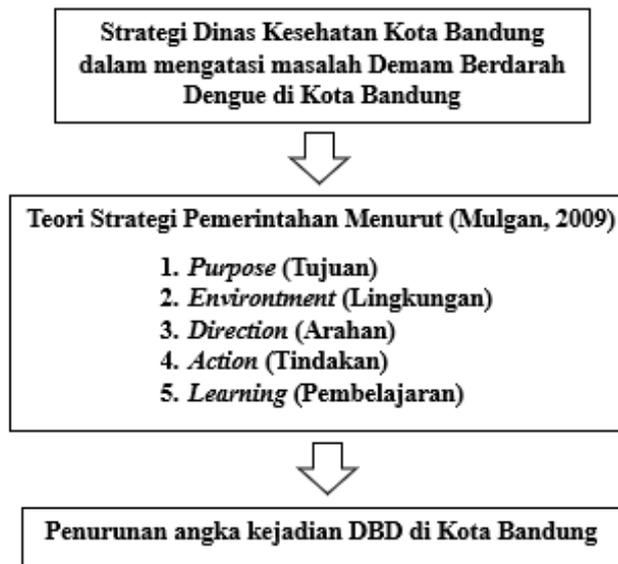
Mulgan (2009) menyatakan bahwa *“public strategy is the systematic use of public resources and powers, by public agencies, to achieves public goods”*. Pada

intinya, strategi yang diterapkan oleh organisasi pemerintah sebagai perancang kebijakan bertujuan mengatur kekuasaan dan sumber daya melalui lembaga publik, dengan tujuan akhir untuk kepentingan masyarakat umum.

Strategi Pemerintah menurut Mulgan (2009) memiliki 5 komponen diantaranya:

- 1) *Purposes* (Tujuan) mendefinisikan tujuan-tujuan penting yang timbul dari kesenjangan antara kebutuhan, aspirasi, dan kepercayaan publik serta kenyataan yang ada saat ini. Dalam menentukan sebuah strategi perlu memiliki tujuan yang jelas yang terencana serta sesuai dengan kesepakatan, sebab konteksnya strategi pemerintahan, maka tujuannya harus sesuai kebutuhan publik dan ditentukan berdasarkan kesepakatan bersama.
- 2) *Environment* (Lingkungan) tempat pemerintah berusaha mencapai tujuannya dan kapasitas yang mereka miliki untuk menyelesaikan sesuatu. Dari interaksi antara pemerintah dan lembaga, kemudian menentukan pilihan. Lingkungan berpengaruh terhadap strategi yang seperti apa dan apa yang dibutuhkan oleh lingkungan tersebut.
- 3) *Direction* (Pengarahan) pengarah merujuk kepada skala prioritas, serta lembaga atau organisasi yang secara langsung bertanggung jawab atas pelaksanaan strategi.
- 4) *Action* (Tindakan) bagaimana mencapai target melalui perencanaan yang terperinci, strategi, dan kebijakan. Tindakan merupakan langkah untuk melaksanakan suatu keputusan.
- 5) *Learning* (Pembelajaran) untuk memahami bukan hanya keberhasilan atau kegagalan tindakan, melainkan juga apakah perlu untuk merenungkan kembali tujuan, analisis, dan arah yang telah diambil. Pembelajaran berfungsi sebagai sarana perbandingan dan sebagai langkah untuk mengidentifikasi masalah pada situasi yang ada.

Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran



Sumber: Dioleh oleh peneliti (2023)

