

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan tentang Tuberkulosis (TB) telah banyak dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia, seperti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengendalian Penyakit Tuberkulosis: Peraturan ini merupakan aturan dasar tentang pengendalian TB di Indonesia. Peraturan ini mencakup berbagai aspek termasuk pencegahan, pengendalian, pengobatan, pemantauan, dan tindakan lainnya terkait TB. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pedoman Nasional Pengobatan Tuberkulosis: Peraturan ini memberikan panduan resmi mengenai pengobatan TB di Indonesia, termasuk penggunaan obat-obatan, durasi pengobatan, dan strategi DOTS (*Directly Observed Treatment, Short-course*). Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2018 tentang Tata Laksana Terpadu Tuberkulosis-HIV: Peraturan ini menetapkan tata laksana terpadu antara TB dan HIV untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi penderita yang mengidap kedua penyakit ini.

Selain itu pemerintah juga mengeluarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Kementerian Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.02.01/4/2910 tentang Petunjuk Teknis Pencegahan Tuberkulosis: Surat keputusan ini memberikan petunjuk teknis bagi pelaksanaan program pencegahan TB di tingkat daerah. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor

HK.02.02/III/1533/2021 tentang Pedoman Teknis Pencarian Orang Kontak Tuberkulosis: Keputusan ini memberikan pedoman teknis tentang pencarian orang kontak penderita TB untuk memastikan penderita TB terdeteksi dan diobati secara dini.

Kebijakan Tuberkulosis (TB) dikeluarkan karena TB menjadi salah satu masalah kesehatan dan penyebab utama kematian akibat infeksi di dunia, terutama di negara-negara berkembang. Pada Tahun 2021, tuberkulosis menjadi penyakit menular kedua (2) paling mematikan di dunia setelah Covid-19 dan itu menjadikannya penyebab utama kematian pada urutan ke-13 di seluruh dunia. Menurut WHO, estimasi jumlah diagnosis TB pada Tahun 2021 adalah 10,6 juta di seluruh dunia, sekitar 600.000 lebih banyak dibandingkan Tahun 2020 yang diperkirakan mencapai 10 juta kasus TB. Dari 10,6 juta kasus, 6,4 juta (60,3%) dilaporkan dan diobati, kemudian 4,2 juta (39,7%) tidak ditemukan/didiagnosis dan tidak dilaporkan.¹

Indonesia sendiri menduduki peringkat kedua (2) setelah India dengan jumlah penderita TB terbanyak di dunia. Diikuti oleh China, Filipina, Pakistan, Nigeria, Bangladesh, dan Republik Demokratik Kongo. Pada Tahun 2020, Indonesia memiliki jumlah kasus tertinggi ketiga yaitu diperkirakan sebanyak 824.000 kasus, sehingga pada Tahun 2021 belum terlihat adanya perbaikan yang mana jumlah kasus meningkat 17% dari Tahun 2020 yaitu diperkirakan ada 969.000 kasus tuberkulosis di

¹ <https://yki4TB.org/laporan-kasus-TB-global-dan-indonesia-2022/>, diakses pada tanggal 16 Januari 2023, pada Jam 19.30 WIB

Indonesia.² Global TB juga melaporkan terdapat sekitar 824.000 kasus TB di Indonesia pada Tahun 2020, namun baru 393.323 (48%) pasien TB yang telah diidentifikasi, diobati dan dilaporkan ke sistem informasi nasional serta sekitar 52% kasus TB tidak diketahui atau terdeteksi tetapi belum dilaporkan.³

Gambar 1. 1
Tren Penemuan Kasus Tuberkulosis Di Indonesia Tahun 1995-2021



Sumber : tbindonesia.or.id (diakses pada 28 Agustus 2023)

Berdasarkan laporan tahunan program TB 2021 oleh TBindonesia menjabarkan bahwa total kasus yang ditemukan dari yang diduga pada Tahun 2019 yaitu sebanyak 568.987 kasus, kemudian terjadi penurunan akibat pandemi Covid-19 pada Tahun 2020 yaitu sebanyak 393.323 kasus. Pada Tahun 2021 kembali terjadi peningkatan jumlah kasus TB yaitu dengan total 443.235 kasus.

² ibid

³ <http://p2p.kemkes.go.id/melalui-ina-time-2022-ke-4-menkes-budi-minta-90-penderita-TB-dapat-terdeteksi-di-tahun-2024/>, diakses pada tanggal 16 Januari 2023, jam 19.00 WIB

Di Indonesia, Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi yang terdapat kasus Tuberkulosis sebanyak 8.216 orang pada Tahun 2021.⁴ Sementara itu untuk angka keberhasilan pengobatan TB di Sumatera Barat mencapai 82% dari banyak kasus yang telah ditemukan dan menjalani pengobatan.⁵

Gambar 1. 2

Angka Penemuan Kasus TB di Sumatera Barat Tahun 2022

Kabupaten/Kota <i>Regency/Municipality</i>	Angka Penemuan TBC <i>TBC Case Detection Rate</i>	Angka Keberhasilan Pengobatan TBC <i>TBC Success Rate</i>
(1)	(2)	(3)
<i>Kabupaten/Regency</i>		
1. Kep. Mentawai	8,00	50,00
2. Pesisir Selatan	55,10	91,00
3. Solok	12,40	31,00
4. Sijunjung	20,00	95,50
5. Tanah Datar	24,60	87,50
6. Padang Pariaman	51,40	85,00
7. Agam	22,50	60,40
8. Lima Puluh Kota	25,30	90,20
9. Pasaman	37,70	63,00
10. Solok Selatan	30,50	56,40
11. Dharmasraya	14,00	13,20
12. Pasaman Barat	49,00	66,10
<i>Kota/Municipality</i>		
1. Padang	48,00	90,10
2. Solok	29,00	90,00
3. Sawahlunto	12,00	78,00
4. Padang Panjang	31,00	94,00
5. Bukittinggi	29,00	89,10
6. Payakumbuh	14,00	90,00
7. Pariaman	37,00	25,00
Sumatera Barat	35,00	82,00

Sumber : <https://sumbar.bps.go.id/publication> (diakses pada 17 Januari 2023)

⁴ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/08/23/ini-provinsi-dengan-kasus-TB-terbanyak-pada-2021>, diakses pada tanggal 17 Januari 2023, Jam 21.00 WIB

⁵ <https://sumbar.bps.go.id/publication>, diakses pada tanggal 17 Januari 2023, Jam 21.00 WIB

Banyaknya temuan kasus TB di Sumatera Barat, salah satunya Kota Padang yang menjadi salah satu penemuan kasus terbanyak pada Tahun 2022 yaitu 48% dari jumlah kasus yang diperkirakan di Kota Padang. Sementara itu angka keberhasilan pengobatan TB di Kota Padang yaitu mencapai 90,1% dari jumlah kasus yang telah ditemukan dan menjalani pengobatan.⁶

Kota Padang merupakan kota dengan jumlah penduduk terbanyak di Sumatera Barat yaitu dengan jumlah 919.145 jiwa pada Tahun 2022. Karakteristik perkotaan dengan kepadatan, konektivitas dan mobilitas yang tinggi dianggap dapat menciptakan kondisi ideal untuk penyebaran penyakit menular.⁷ Dengan adanya jumlah penduduk yang sangat banyak ini membuat semakin meningkatnya peluang resiko penyebaran kasus TB di Kota Padang, hal ini dikarenakan TB merupakan penyakit menular langsung sehingga dibutuhkan adanya pencegahan serta penanggulangan TB untuk mengatasinya.

Program pencegahan dan penanggulangan penyakit menular langsung tuberkulosis pada Dinas Kesehatan Kota Padang ini tertera dalam Rencana Strategis (Renstra) Dinas Kesehatan Kota Padang Tahun 2020-2024. Program ini berlandaskan dengan Peraturan Wali Kota Padang Nomor 36 Tahun 2017 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Tuberkulosis. Tuberkulosis menjadi masalah kesehatan masyarakat yang menimbulkan kesakitan, kecacatan, dan kematian yang tinggi

⁶ ibid

⁷ Harimurti, M., & Roychansyah, M. S. (2022). HUBUNGAN KEPADATAN DENGAN JUMLAH KASUS COVID-19: STUDI TERHADAP 39 KOTA KOMPAK. *Jurnal Riset Pembangunan*, 4(2), 86-95.

sehingga perlu upaya pencegahan dan penanggulangan. Kemudian mengacu pada ketentuan pasal 4 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penanggulangan Tuberkulosis, pemerintah daerah bertanggung jawab menyelenggarakan pengendalian Tuberkulosis.⁸ Selain itu, pada Surat Keputusan Wali Kota Padang Nomor 419 Tahun 2022 tentang Tim Percepatan Penanggulangan Tuberkulosis Kota Padang, yang mana menjelaskan bahwa selain Dinas Kesehatan Kota Padang terdapat Organisasi Perangkat Daerah (OPD) seperti Dinas Sosial, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Pariwisata, dan lainnya yang turut serta dalam melaksanakan penanggulangan Tuberkulosis di Kota Padang.

Tujuan dari Peraturan Wali Kota Padang Nomor 36 Tahun 2017 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Tuberkulosis ini terdapat dalam pasal 3 yaitu; a. melindungi masyarakat dari penularan TB, b. menurunkan angka kesakitan dan kematiann akibat penyakit TB, c. memberikan pemberdayaan masyarakat termasuk swasta dalam penanggulangan TB di daerah, d. menjamin ketersediaan pelayanan TB yang paripurna, merata, bermutu dan berkeadilan bagi masyarakat, e. mengurangi dampak sosial, budaya dan ekonomi akibat penyakit TB pada individu, keluarga dan masyarakat, f. menjamin ketersediaan dan pemerataan sumber daya penanggulangan TB di kota Padang, g. menciptakan tatakelola program TB yang baik di Daerah.

⁸ <https://jdih.padang.go.id/>, diakses pada 18 Januari 2023, Jam 22.00 WIB

Pemerintahan Kota Padang, tepatnya Dinas Kesehatan Kota Padang menjadi aktor pelaksana yang kemudian berkoordinasi dan melakukan kemitraan dengan swasta, serta melakukan jejaring dengan faskes lainnya dalam menjalankan Peraturan Wali Kota Padang Nomor 36 Tahun 2017 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Tuberkulosis yang kemudian terjadinya perubahan terhadap peraturan Wali Kota tersebut menjadi Peraturan Wali Kota Padang Nomor 63 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Wali Kota Padang Nomor 36 Tahun 2017 tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Tuberkulosis. Pada Peraturan Wali Kota Padang Nomor 63 Tahun 2019 ini terdapat perubahan yaitu adanya pemberian sanksi administratif kepada fasilitas pelayanan kesehatan yang tidak melakukan perubahan dalam pelayanan.

Salah satu strategi yang dilakukan Dinas Kesehatan Kota Padang dalam melaksanakan program tuberkulosis adalah dengan membentuk unit layanan yang disebut DOTS (*Directly Observed Treatment Short-course*). Unit layanan ini beroperasi dengan prinsip memberikan pelayanan menyeluruh kepada pasien, dimulai dengan skrining kasus melalui pemeriksaan fisik dan laboratorium, dan berlanjut hingga selesainya pengobatan. Semua pusat kesehatan masyarakat dan rumah sakit dilengkapi dan dilatih untuk menyelenggarakan layanan DOTS.

Program tuberkulosis menggunakan indikator Case Detection Rate (CDR) yang ditentukan melalui pemeriksaan sampel TBC untuk mengetahui adanya Bakteri Tahan Asam (BTA). CDR mewakili proporsi kasus terkonfirmasi relatif terhadap

perkiraan jumlah kasus di wilayah tertentu.⁹ Target CDR program TBC Kota Padang yang ditetapkan untuk efisiensi adalah 45%. Namun tantangan seperti pandemi yang sedang berlangsung telah menghambat kapasitas tenaga kesehatan dan relawan dalam melakukan aktivitas dan menghambat akses terhadap layanan kesehatan bagi individu yang mengalami gejala batuk. Berikut gambaran suspek TBC, kasus terkonfirmasi, dan tingkat keberhasilan program di Kota Padang pada tahun 2017 hingga 2021.¹⁰

Gambar 1. 3
Gambaran kasus Terduga TB, Kasus TB, dan Keberhasilan Pengobatan
(Success Rate) di Kota Padang Tahun 2017-2021



Sumber : dinkes.padang.go.id (diakses pada 18 Januari 2023)

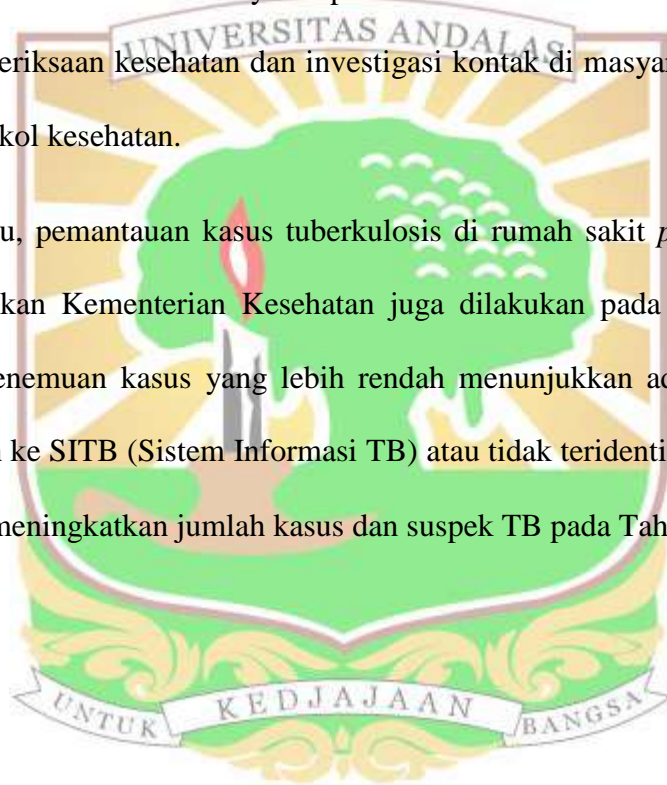
Terduga TB merupakan seseorang yang menunjukkan gejala batuk lebih dari 2 minggu dan disertai dengan panas badan. Kasus TB merupakan orang yang telah dinyatakan terkena TB. Sementara itu, *success rate* merupakan angka keberhasilan pengobatan yaitu jumlah kasus TB yang sembuh dan pengobatan lengkap dibanding semua kasus TB yang diobati dan dilaporkan.

⁹ <https://dinkes.padang.go.id/laporan-tahunan-tahun-2021-edisi-tahun-2022>, diakses pada 18 Januari 2023, Jam 22.00 WIB

¹⁰ ibid

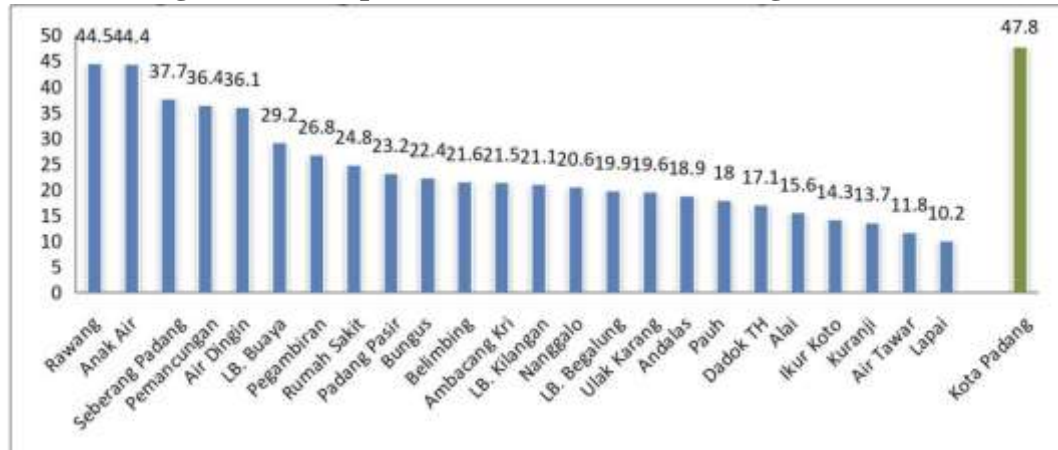
Grafik di atas menunjukkan bahwa pada Tahun 2017 hingga 2019 terjadi kenaikan suspek TB dan kasus TB, Kemudian pada Tahun 2020 deteksi kasus tuberkulosis terduga TB/suspek dan aktual terjadi penurunan. Hal ini karena dampak dari pandemi Covid-19. Peninjauan kasus secara aktif dan massif hanya dilakukan di layanan fasilitas kesehatan tetapi terbatas pada kegiatan masyarakat. Strategi yang diterapkan pada Tahun 2021 ini yaitu puskesmas melakukan aksi di masyarakat melakukan pemeriksaan kesehatan dan investigasi kontak di masyarakat namun tetap mengikuti protokol kesehatan.

Selain itu, pemantauan kasus tuberkulosis di rumah sakit *public-private mix* yang diperintahkan Kementerian Kesehatan juga dilakukan pada triwulan terakhir Tahun 2021. Penemuan kasus yang lebih rendah menunjukkan adanya kasus yang tidak dilaporkan ke SITB (Sistem Informasi TB) atau tidak teridentifikasi pada Tahun 2020 sehingga meningkatkan jumlah kasus dan suspek TB pada Tahun 2021.¹¹



¹¹ ibid

Gambar 1. 4
Angka CDR TB per Puskesmas di Kota Padang Tahun 2021



Sumber : <https://dinkes.padang.go.id> (diakses pada 18 Januari 2023)

Case Detection Rate (CDR) adalah kasus TB yang ditemukan dan terdiagnosa dibandingkan dengan estimasi kasus TB yang diperkirakan. Estimasi kasus TB Kota Padang dari Kementerian Kesehatan di Tahun 2021 adalah 5205. Kasus yang terdeteksi sebanyak 2488 orang, jadi capaian CDR Kota Padang 47,8%. Berdasarkan gambar diatas dapat dilihat bahwa angka CDR tertinggi terjadi di Puskesmas Rawang dengan capaian 44,5%.

Tabel 1. 1

Data Target, Temuan Kasus dan CDR Puskesmas di Kota Padang Tahun 2021

NO	Puskesmas	Target	Temuan Kasus	CDR (%)
1	Bungus	143	32	22,4
2	Lubuk Kilangan	308	65	21,1
3	Lubuk Begalung	372	74	19,9
4	Pegambiran	298	80	26,8
5	Seberang Padang	87	33	37,7
6	Pemancungan	102	37	36,4
7	Rawang	166	74	44,5
8	Andalas	476	90	18,9
9	Padang Pasir	271	63	23,2

10	Ulak Karang	102	20	19,6
11	Air Tawar	170	20	11,8
12	Alai	153	24	15,6
13	Nanggalo	209	43	20,6
14	Lapai	147	15	10,2
15	Belimbing	352	76	21,6
16	Kuranji	160	22	13,7
17	Ambacang	288	62	21,5
18	Pauh	378	68	18,0
19	Air Dingin	152	55	36,1
20	Lubuk Buaya	405	118	29,2
21	Anak Air	187	83	44,4
22	Kpik	84	12	14,3
23	Dadok Tunggu Hitam	193	33	17,1

Sumber : Olahan peneliti, 2024

Berdasarkan table 1.1 dapat dilihat bahwa CDR tertinggi berada pada Puskesmas Rawang, sedangkan untuk temuan kasus tertinggi berada pada puskesmas Lubuk Buaya. Tingginya CDR Puskesmas Rawang memperlihatkan bahwa proses penjarangan kasus TB sudah mulai berjalan dengan baik, walaupun belum mencapai angka target.

Berbagai kegiatan telah dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dalam rangka melaksanakan program pencegahan dan penanggulangan TB di Kota Padang, hal demikian bertujuan agar meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, melakukan penjarangan penyakit menular TB dan menurunkan angka kasus TB.

Gambar 1. 5
Kegiatan Lokakarya Pelibatan Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) Swasta



Sumber : <https://dinkes.padang.go.id> (diakses pada 27 Juli 2023)

Program tuberkulosis (TB) juga berupaya menjaga kesehatan masyarakat dengan mencegah penularan TBC dan mengurangi angka kesakitan, kematian, dan kecacatan yang terkait dengan penyakit tersebut. Untuk meningkatkan efektivitas program TBC di Kota Padang, Dinas Kesehatan Kota Padang menyelenggarakan workshop Keterlibatan FKTP Swasta. Tujuan utama lokakarya ini adalah untuk meningkatkan kualitas layanan TBC dan meningkatkan pelaporan hasil pengobatan. Oleh karena itu, terdapat keharusan untuk memperkuat jaringan layanan dengan melibatkan fasilitas kesehatan milik pemerintah dan swasta, sebuah strategi yang dikenal sebagai *public-private Mix* (PPM). Hal ini disampaikan oleh Ns. Titi Infanti S.Kep selaku staff Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Pada Dinas Kesehatan Kota Padang:

“... contoh kegiatan dari program pencegahan dan pengendalian TB di dinas kota padang yaitu dengan cara melakukan skrining, lokakarya, jejaringan sosial dan sosialisasi yang dilakukan di The ZHM Hotel Premiere. Kemudian ada juga di Rutan dan lainnya...”

Lokakarya ini dihadiri oleh staff Dinas Kesehatan Kota Padang, Dr. Spesialis, dan narasumber lainnya. Selain itu juga bertujuan untuk meningkatkan partisipasi FKTP swasta dalam program TB, meningkatkan kapasitas FKTP untuk menyediakan layanan TB, dan menjalin jaringan TB eksternal, serta mensosialisasikan isu-isu terkini terkait tuberkulosis.¹²



Gambar 1. 6
Skrining TB, HIV & Hepatitis pada Warga Binaan Perumahan Masyarakat Rumah Tahanan (WBP Rutan) Kelas II B Padang

Sumber : <https://dinkes.padang.go.id> (diakses pada 7 Juli 2023)

Dinas Kesehatan Kota Padang melakukan deteksi dini penyakit menular antara lain TBC, HIV, dan Hepatitis pada warga binaan Rutan Kelas II B Padang. Inisiatif ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mencegah penyebaran TBC di dalam pusat penahanan. dr. Rizki Amalia Hardi. Sp. P. FAPSR menekankan

¹² <https://dinkes.padang.go.id/menju-eliminasi-TB-2030-dinkes-padang-adakan-lokakarya-pelibatan-fktp-swasta>, diakses pada 22 Januari 2023, Jam 20.00 WIB

pentingnya kegiatan skrining tersebut, khususnya di Indonesia yang menempati peringkat kedua kasus TBC secara global. Deteksi dini sangat penting untuk pengobatan tepat waktu dan keberhasilan pemulihan dari TBC, sehingga menggarisbawahi pentingnya upaya skrining.

Berbagai kegiatan telah dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang terkait program pencegahan dan penanggulangan, namun dapat dilihat bahwa kasus TB di Kota Padang tidak ada penurunan yang signifikan, peneliti tertarik untuk melakukan evaluasi terhadap program ini yang mana tingkat *success rate* tinggi tapi tidak menurunkan angka kasus TB, serta menganalisis bagaimana proses pencegahan dan penanggulangan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dalam menjalankan program, mengingat tujuan program adalah untuk melindungi kesehatan masyarakat dari penularan TB agar tidak terjadi kesakitan, kematian dan kecacatan.

Dari fenomena-fenomena yang telah dijelaskan peneliti melakukan penelitian dengan menggunakan teori CIPP yang dikemukakan oleh Stufflebeam, yang bertujuan untuk mengevaluasi program pencegahan dan pengendalian TB pada Dinas Kesehatan Kota Padang menggunakan variabel serta indikator dari teori CIPP.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah “Bagaimana Pelaksanaan dan Capaian Program Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Menular Langsung Tuberkulosis Pada Dinas Kesehatan Kota Padang?”

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai adalah untuk mendeskripsikan Pelaksanaan kegiatan dan melakukan Analisis Capaian Program Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Menular Langsung Tuberkulosis pada Dinas Kesehatan Kota Padang.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut ini:

1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dalam perkembangan keilmuan Administrasi Publik, dimana terdapat kajian konsentrasi Kebijakan Publik terutama pada Evaluasi Program. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pengetahuan mengenai Evaluasi Program Pencegahan dan Penanggulangan Penyakit Menular Langsung Tuberkulosis Pada Dinas Kesehatan Kota Padang berdasarkan Peraturan Walikota Padang Nomor 36 Tahun 2017 Tentang Pengendalian dan Penanggulangan Penyakit Tuberkolosis. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan data dan informasi bagi peneliti berikutnya.

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini secara praktis bermanfaat dalam memberikan acuan bagi semua pihak baik pemerintah, masyarakat, dan swasta. Bagi pemerintah diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menjadikan hasil evaluasi ini

sebagai acuan atau pedoman untuk melaksanakan program-program berikutnya agar menjadi lebih baik. Bagi masyarakat dan pihak swasta dapat menambah wawasan mengenai hasil evaluasi program pencegahan dan penanggulangan penyakit menular langsung tuberkulosis pada dinas kesehatan kota padang.

