

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak Desember 2019, perhatian masyarakat global tertuju pada suatu virus jenis baru yaitu *Corona Virus* atau biasa disebut dengan Covid-19. Seperti yang dilansir pada CNN Indonesia, pada 12 Maret 2020 Direktur Jenderal *World Health Organization (WHO)*, Ghebreyesus (2020) menyatakan bahwa wabah virus Covid-19 kini sudah berada pada status pandemi. Beliau mengimbau kepada seluruh negara di dunia untuk melakukan persiapan dalam penanganan terhadap *Global Pandemic Disease* tersebut. Sebuah penyakit dikatakan berada pada status pandemi jika sudah menyebar secara global ke berbagai negara dan menimbulkan dampak yang mengancam masyarakat dunia. Berdasarkan Informasi dari *Harvard Health Publishing* (diperbarui pada 6/4/2020) penyebaran Covid-19 dapat terjadi melalui tetesan kecil (droplet) dari hidung atau mulut pada saat batuk atau bersin. Tingkat persebaran yang tinggi membuat masyarakat harus berhati-hati dalam menjaga diri sendiri.

Kota Palu merupakan salah satu kota di Indonesia yang terdampak penyebaran Covid-19. Kasus pertama terkonfirmasi positif ditemukan pada tanggal 3 maret 2020, seperti yang dilansir dari liputan6.com/regional bahwa Kepala Dinas Kesehatan Kota Palu memaparkan "Pasien itu sudah diisolasi sejak 3 Maret lalu di RS Undata. Kami (Dinkes Kota Palu) terima hasil pemeriksaan pasien dari Dinkes Provinsi Sulteng, hasilnya positif," pada Kamis (26/3/2020). Kasus pertama tersebut membawa kekhawatiran ditengah masyarakat Kota Palu. Selain angka kematian yang besar, penyakit pandemi juga membawa berbagai dampak yang ditimbulkan dimasyarakat baik dari aspek sosial maupun ekonomi. Hal ini terjadi sebagai respon terhadap kepanikan dan kekhawatiran masyarakat dalam menghadapi situasi pandemi. Untuk itu upaya komunikasi dalam rangka mengedukasi masyarakat Kota Palu perlu dilaksanakan untuk meredam kepanikan tersebut.

Sebagai Ibukota Provinsi Sulawesi Tengah, Kota Palu memiliki luas wilayah 395,06 km^2 dengan jumlah 8 kecamatan dan 46 kelurahan. Perbatasan darat Kota Palu di arah utara yaitu Kabupaten Donggala, arah selatan yaitu Kabupaten Sigi, arah barat yaitu Kabupaten Donggala, dan arah timur yaitu Kabupaten Donggala dan

Kabupaten Parigi Moutong. Berdasarkan letak geografis tersebut, Kota Palu merupakan kota yang sering dilalui oleh pelaku perjalanan untuk menuju daerah-daerah di sekitar Palu. Setiap harinya terdapat 300-400 pelaku perjalanan antar daerah yang melintasi Kota Palu. Sebagai daerah yang sering dilalui oleh pelaku perjalanan, Dinas Kesehatan Kota Palu menilai bahwa perlu diadakannya upaya komunikasi pada daerah perbatasan untuk mengedukasi dan mengimbau kepada para pelaku perjalanan agar dapat menaati protokol kesehatan selama melaksanakan kepentingannya di Kota Palu.

Selain mengedukasi masyarakat, pada daerah perbatasan juga dilaksanakan kegiatan razia terhadap para pelaku perjalanan. Seperti yang dilansir dari kabarselebes.id (31/05) bahwa Pemerintah Kota Palu melakukan pembatasan perjalanan orang berdasarkan Surat Edaran Pemerintah Kota Palu tertanggal 22 Mei 2020 nomor 443.2/0928/Dinkes/2020 tentang Pembatasan Perjalanan Orang dalam Rangka Percepatan Penanganan *Virus Corona Disease* 2019 (Covid-19) dengan beberapa syarat yaitu menunjukkan Surat Tugas yang ditandatangani oleh atasan minimal pejabat eselon II, menunjukkan hasil negatif Covid-19 berdasarkan PCR dan *rapid test* dan atau surat keterangan sehat dari Dinas Kesehatan/rumah sakit/puskesmas untuk pelaku perjalanan yang berasal dari lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat umum dan menunjukkan identitas diri (KTP), dan melaporkan rencana perjalanan baik alamat, maksud/tujuan, dan waktu bagi pelaku perjalanan yang bukan dari lembaga apapun.



Gambar 1.1 Kegiatan di Posko Perbatasan Tawaeli

Sumber: Olahan Peneliti, 2020

Upaya Komunikasi lainnya yang dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Kota Palu adalah melalui puskesmas. Upaya komunikasi dilaksanakan melalui program imbauan secara *mobile* dan melalui kegiatan posyandu. Upaya Komunikasi ini dilakukan melalui pendekatan secara langsung kepada masyarakat oleh petugas Promosi Kesehatan yang ada di setiap puskesmas yang ada di Kota Palu. Menurut pengamatan peneliti, informasi yang diterima oleh masyarakat lebih akurat dan aktual karena tidak melalui perantara media apapun. Petugas Promosi Kesehatan puskesmas memiliki tujuan untuk memberikan informasi yang mengedukasi masyarakat agar dapat memiliki kesadaran mengenai pentingnya upaya pencegahan sebagai bentuk perlindungan diri dan keluarga dari risiko penyebaran Covid-19. Kesadaran tersebut juga diharapkan dapat mengubah pandangan dan perilaku masyarakat agar taat mematuhi protokol kesehatan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah guna kepentingan bersama. Seperti yang disampaikan oleh Ibu Putu selaku penanggung jawab Promosi Kesehatan di Puskesmas Birobuli, bahwa komunikasi dapat memengaruhi pemahaman masyarakat untuk dapat memberikan dampak positif kepada orang disekitarnya, “Pentinglah, karna tidak semua masyarakat itu paham. Jadi kita harus bisa edukasi mereka. Mereka harus tau kalau tidak ikuti protokol kesehatan, kasian dianya juga kan. Okelah dia masih muda daya tahan tubuhnya bagus. Tapi kan di rumahnya siapa tau ada lansia, siapa tau ada bayi, mereka kan renta. Jadi disitu berikan edukasinya” (Wawancara Putu, 12 November 2020)

Menurut Fitriyah (2013), pemahaman terhadap informasi dapat menghasilkan perubahan pada perilaku ketika informasi tersebut disampaikan berulang kali (*repetition*). *Repetition* merupakan cara memengaruhi kelompok sasaran dan kelompok berisiko dengan jalan mengulang-ulang pesan. Hal ini dilakukan oleh Komisi Penanggulangan Aids (KPA) Provinsi Banten dalam penanggulangan epidemi HIV/AIDS pada saat itu. Pengulangan pesan bisa dilakukan dengan berkomunikasi secara terus menerus dalam proses penyuluhan. Jika diharapkan adanya perubahan pandangan dan perilaku pada masyarakat, penyampaian informasi tidak cukup hanya berlangsung satu kali. Sehingga, sebuah pesan atau informasi akan sampai dengan baik kepada komunikan apabila pesan tersebut diterima berulang kali hingga menjadi *top of mind* pada masyarakat. Hal inilah yang kemudian mendukung adanya perubahan pandangan dan perilaku masyarakat secara perlahan namun menunjukkan hasil.



Gambar 1.2 Kegiatan Posyandu di Kota Palu

Sumber : Antara Foto/Mohamad Hamzah, 2020

Upaya dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan usaha; ikhtiar (untuk mencapai suatu maksud, memecahkan persoalan, mencari jalan keluar, dan sebagainya), sedangkan Komunikasi Menurut Everett M. Rogers (dalam Cangara, 2017:35) adalah proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka. Sehingga, upaya komunikasi merupakan sebuah usaha untuk mengirimkan pesan dari sumber ke penerima dengan tujuan tertentu dalam menyelesaikan sebuah persoalan. Tujuan tersebut yaitu terciptanya pemahaman pengetahuan yang menimbulkan perubahan terhadap perilaku masyarakat yang mengarah kepada kegiatan kesehatan yang positif. Pada jurnal yang berjudul *Strategi Pesan Promosi Kesehatan Cegah Flu Burung* oleh Widiastuti (2012), dijelaskan bahwa promosi kesehatan yang merupakan upaya persuasi kepada masyarakat bertujuan melakukan praktik untuk memelihara dan meningkatkan kesehatannya didasarkan pada pengenalan (sosialisasi) pengetahuan melalui proses penyadaran pada perilaku hidup sehat.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan peneliti, Kepala Promosi Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Palu menyatakan bahwa komunikasi penting untuk dilakukan sebagai salah satu upaya pencegahan pada masa pandemi seperti saat ini dengan tujuan menyebarluaskan informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, “Utamanya informasi-informasi yang kita sampaikan itu sampai kepada masyarakat. Yang penting masyarakat Kota Palu tau tentang apa yang terjadi di kotanya, tentang kesehatannya, kemana mereka harus datang, yaa informasinya harus dapat” (Wawancara Fakhrudin, 1 September 2020)

Pernyataan tersebut sesuai dengan penjabaran mengenai komunikasi kesehatan oleh Liliweri (2013:46) yang menjelaskan bahwa komunikasi kesehatan merupakan strategi menyebarkan informasi untuk memengaruhi individu dan komunitas agar masyarakat dapat membuat keputusan yang tepat berkaitan dengan pengelolaan kesehatan. Melalui komunikasi bahwa Covid-19 merupakan hal yang penting untuk menjadi perhatian publik, maka masyarakat menjadi paham dengan kondisi pandemi yang sedang dialami. Masyarakat pun dapat bertindak dan berperilaku berdasarkan pemahaman yang dimiliki untuk menjaga kesehatan diri sendiri maupun orang disekitarnya

Sebagai suatu hal yang baru, informasi mengenai Covid-19 perlu dikomunikasikan secara terus-menerus kepada masyarakat agar tercipta pemahaman yang berdampak pada perilaku masyarakat. Dalam wawancara bersama Staff Promosi Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Palu, peneliti memahami bahwa perubahan perilaku masyarakat perlu diupayakan melalui informasi-informasi yang berguna bagi mereka.

Pandemi ini kan sesuatu yang baru dimanapun khususnya untuk kita di Indonesia kan baru kayaknya pandemi. Kalau keluar negeri kan sudah pernah ada ebola, ya sudah ada lah. Nah kita kan baru, jadi diawal itu kita ke masyarakat memberikan informasi untuk menjelaskan apa itu Covid, bagaimana penularannya dan cara pencegahannya seperti apa itu yang terutama dijelaskan pada awal-awal. Sehingga diharapkan dengan pengetahuan itu masyarakat menjadi sadar, menjadi tau bagaimana cara menjaga diri mereka sendiri. (Wawancara Rusdianto, 10 November 2020)

Komunikasi diperlukan untuk mengondisikan faktor-faktor predisposisi. Kurangnya pengetahuan dan sikap masyarakat terhadap kesehatan dan penyakit, adanya tradisi, kepercayaan yang negatif tentang penyakit, lingkungan, dan sebagainya mengakibatkan masyarakat tidak berperilaku sesuai dengan nilai-nilai kesehatan (Notoatmodjo, 2003). Sehingga komunikasi dilakukan sebagai upaya pemberdayaan masyarakat untuk menumbuhkan dan meningkatkan pengetahuan, serta kemauan dan kemampuan masyarakat untuk mencegah penyakit, meningkatkan kesehatannya, menciptakan lingkungan sehat serta berperan aktif dalam penyelenggaraan setiap usaha kesehatan (Candrasari dan Naning:2019).

Dengan begitu, masyarakat akan lebih tenang dalam menghadapi situasi dan kondisi pandemi dengan hidup sehat dan tenang. Pada Protokol Komunikasi Publik Penanganan COVID-19 disebutkan bahwa dalam penanganan wabah penyakit di dunia, Anthony de Mello (1997) pernah mengingatkan bahwa jumlah korban bisa menjadi lima kali lipat, kalau terjadi ketakutan di saat terjadi wabah penyakit. Berdasarkan hal tersebut, maka ketenangan masyarakat perlu terus diperhatikan oleh pemerintah agar pandemi yang sedang dihadapi segera pulih.

Menurut Abraham Thomas (2011), dalam menangani sebuah pandemi melalui upaya komunikasi, perlu diterapkan kebijakan dengan berdasar kepada pedoman yang dapat digunakan bersama seperti *The World Health Organization's Outbreak Communications guidelines* dan *The US Centers for Disease Control and Prevention Crisis and Emergency Risk Communication guidelines and training module*. Protokol yang digunakan kemudian diadaptasi oleh negara/daerah pengguna sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing. Pedoman ini berfokus pada penanganan disaat kondisi darurat wabah dan tantangan komunikasi dalam kondisi “ketidakpastian, kebingungan, dan keterdesakan” pada waktu yang tidak bisa diperkirakan. Indonesia merupakan salah satu negara yang turut mengadopsi pedoman dari organisasi kesehatan dunia tersebut. Dikutip dari covid19.go.id (2020), Kementerian Kesehatan Republik Indonesia telah merilis Protokol Komunikasi Publik Penanganan Covid-19 yang menjelaskan tentang hal-hal terkait komunikasi penanganan Covid-19 sebagai respon dari berkembangnya Covid-19 yang teridentifikasi pertama kali di Provinsi Wuhan, China. Dokumen ini adalah petunjuk teknis untuk Indonesia yang akan membantu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam menanggapi dan menyampaikan informasi tentang Covid-19 kepada masyarakat. Dokumen ini dapat diperbarui kapan saja sesuai dengan perkembangan informasi tentang Covid-19 di dunia. Diharapkan melalui protokol ini akan terwujud komunikasi pemerintah yang baik sehingga tidak menimbulkan kepanikan di masyarakat (dikutip dari ksp.go.id, 2020).

Dinas Kesehatan Kota Palu dapat memberikan solusi dalam pelaksanaan upaya komunikasi berdasarkan kebutuhan masyarakat yaitu melalui upaya komunikasi secara *mobile* melalui puskesmas dan upaya komunikasi yang dilakukan di posko perbatasan Kota Palu. Upaya komunikasi yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Palu dapat membuktikan bahwa Kota Palu dapat menjadi salah satu

kota dengan tingkat persebaran yang rendah di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari data kasus hingga 18 Mei 2020, kasus terkonfirmasi positif Covid-19 di Kota Palu adalah 18 kasus positif, 9 pasien sembuh, dan 3 meninggal. Hal ini dapat terjadi karena adanya upaya pemerintah yang disambut baik oleh masyarakat pada masa awal pandemi. Kesadaran masyarakat yang dapat terlihat jelas dari masyarakat Kota Palu pada masa awal pandemi yaitu pemasangan sarana cuci tangan disetiap bangunan baik pusat perbelanjaan, rumah warna, hingga warung-warung kecil yang menyediakan fasilitas tersebut, sepiunya tempat-tempat hiburan seperti kafe dan mall, serta pemakaian masker pada tempat umum yang juga dipatuhi oleh masyarakat. Hal ini merupakan harapan yang terus di upayakan melalui edukasi ke masyarakat.

Hal tersebut menunjukkan bahwa komunikasi langsung dapat dilakukan sebagai bentuk upaya meredam kepanikan masyarakat yang berpotensi menimbulkan hal-hal yang tidak semestinya. Kepercayaan publik perlu dibangun dan dijaga agar penanganan dapat berjalan lancar melalui pemerintah yang serius, siap dan mampu untuk menangani pandemi ini. Masyarakat memerlukan komunikasi yang transparan dan konsisten dari pemerintah sebagai sumber yang dapat dipercaya melalui media yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan memiliki daya persebaran yang tinggi. Sehingga, penelitian ini akan membahas mengenai Upaya Komunikasi Publik oleh Dinas Kesehatan Kota Palu ditengah wabah pandemi melalui judul “Upaya Komunikasi Publik Dinas Kesehatan Kota Palu dalam Mencegah Penyebaran Covid-19”. Peneliti akan mendeskripsikan keadaan di lapangan melalui metode kualitatif dan menggunakan pendekatan studi kasus dengan melakukan wawancara kepada beberapa narasumber yang memiliki kredibilitas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan pada penelitian ini.

1.2 Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti fokus membahas mengenai Upaya Komunikasi Publik Dinas Kesehatan Kota Palu dalam Mencegah Penyebaran Covid-19.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana upaya komunikasi publik yang dilakukan Dinas Kesehatan Kota Palu dalam mencegah penyebaran Covid-19?
2. Apa sajakah faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat Dinas Kesehatan Kota Palu dalam melakukan upaya komunikasi publik untuk mencegah penyebaran Covid-19?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang diatas, maka tujuan penelitian ini, adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana upaya komunikasi publik yang dilakukan yang dilakukan Dinas Kesehatan Kota Palu dalam mencegah penyebaran Covid-19.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung maupun menghambat Dinas Kesehatan Kota Palu dalam melakukan upaya komunikasi publik untuk mencegah penyebaran Covid-19.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.5.1 Aspek Teoritis

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian ilmu teori komunikasi dalam komunikasi kesehatan dalam bentuk promosi kesehatan. Bahwa dengan memaksimalkan komunikasi kesehatan pada masa pandemi dapat menciptakan lingkungan yang sadar akan pentingnya menjaga dan meningkatkan kesehatan diri sendiri dan orang sekitar. Selain itu, dalam penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pandangan terhadap penyampaian suatu informasi baru sesuai dengan teori Difusi Inovasi dapat dilakukan. Dengan konsistensi yang tinggi dan pendekatan kepada masyarakat dengan baik dapat memengaruhi pandangan dan pemahaman masyarakat, walaupun informasi tersebut adalah baru.

1.5.2 Aspek Praktis

Berikut adalah manfaat praktis yang ingin dituju peneliti lewat penelitian ini:

- a. Bagi peneliti, penelitian ini dapat memberikan pengetahuan serta pemahaman lebih jauh dan mendalam mengenai upaya komunikasi pemerintah dalam menangani penyakit pandemi dan faktor-faktor pendukung maupun penghambat yang memengaruhinya.

- b. Bagi Dinas Kesehatan Kota Palu, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi untuk mengetahui bagaimana upaya komunikasi publik yang dilakukan dapat memberikan Informasi yang tepat kepada masyarakat dalam menangani penyebaran penyakit pandemi di Kota Palu.
- c. Untuk pemerintah kota lain, penelitian ini dapat menjadi bahan pembelajaran sekaligus pertimbangan dalam menentukan keputusan dan melaksanakan komunikasi publik dalam menangani pandemi Covid-19 di daerah masing-masing.

1.6 Waktu dan Periode Penelitian

Kegiatan penelitian ini dilakukan sejak Januari 2020 hingga Desember 2020.

TABEL 1.1 WAKTU DAN PERIODE PENELITIAN

No	Kegiatan	2020									2021
		Mar	Apr	Mei	Jun	Sept	Okt	Nov	Des	Jan	
1	Penyusunan DE (BAB 1- BAB 3)										
2	Pengumpulan data										
3	Analisis data										
4	Penyusunan Bab IV dan V										
5	Sidang Akhir Skripsi										

Sumber: Olahan Peneliti, 2020