

Penanggulangan Wabah Virus Flu burung (Avian Influenza) Di Surabaya pada tahun 2006-2011

Jauhar Tsani Permana
Jurusan Pendidikan Sejarah
Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum
Universitas Negeri Surabaya
Email: jauharjo99@gmail.com

Artono
S-1 Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum
Universitas Negeri Surabaya
Email: artono@unesa.ac.id

Abstrak

Pada tahun 2006 di Kota Surabaya terjadi kejadian luar biasa, hal tersebut adalah mewabahnya suatu penyakit yang disebut sebagai flu burung (Avian Influenza/ AI). AI mulai mewabah di Indonesia pada tahun 2003, diawali dengan pelbagai kematian ayam secara tiba-tiba dan mendadak dalam jumlah besar dikarenakan terindikasi terinfeksi virus influenza A (H5N1). Sepanjang tahun 2006 sampai dengan 2011 World Health Organization (WHO) mencatat terdapat 163 kasus terkonfirmasi flu burung pada manusia dan dari 138 diantaranya meninggal dunia. Banyaknya korban jiwa dan kerugian yang diakibatkan virus ini menandakan bahwa wabah ini merupakan bencana yang serius, berbagai upaya kemudian dilakukan oleh pemerintah sepanjang tahun 2006 sampai 2011 dengan membentuk Komite Nasional Flu burung Dan Pandemi Influenza (Komnas FBPI). Sejarah kesehatan menjadi tema penelitian sejarah yang cukup jarang dilakukan, karenanya penelitian ini dirasa penting untuk mengetahui kondisi kesehatan masyarakat Surabaya pada 2006 sampai 2011 serta kebijakan pemerintah dalam menanggulangi AI. Dengan adanya pemaparan tersebut maka penelitian ini dilakukan.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian sejarah yang didalamnya terdapat empat tahap penelitian yakni, heuristik yaitu tahap melakukan penelusuran sumber dari sumber terkait mengenai Surabaya di tahun 2006 sampai 2011 dan mengenai virus flu burung, seperti surat kabar Jawa Pos 24 Februari 2006, serta Lampiran Peraturan Gubernur Jawa Timur Tanggal : 24 Januari 2007. Pada tahap kedua adalah kritik sumber, dimaksudkan untuk melakukan pengujian dan verifikasi terhadap sumber yang telah didapat, kritik tersebut dilakukan secara intern dan ekstern pada sumber dan arsip yang didapatkan. Pada tahap ketiga yang dilakukan adalah interpretasi yaitu tahapan penafsiran sumber yang sudah diverifikasi dengan bantuan ilmu sosial dan politik maupun ilmu bantu dari disiplin ilmu yang lain. Terakhir tahap keempat yaitu historiografi, merupakan penulisan sejarah secara kronologis dan analitis berdasar pada tema penelitian yang sudah dipilih.

Dalam penelitian ini akan membahas mengenai (1) Bagaimana masuk dan penyebaran wabah flu burung terjadi di Kota Surabaya tahun 2006-2011; (2) Bagaimana dampak yang ditimbulkan oleh wabah flu burung di Kota Surabaya 2006-2011; (3) Bagaimana tindakan penanggulangan yang diambil pemerintah dan masyarakat dalam mengendalikan dan menanggulangi wabah flu burung di Kota Surabaya 2006-2011.

Berdasar pada penelitian yang dilakukan diketahui bahwa awal terjadinya wabah flu burung diperkirakan dari adanya persebaran virus melalui migrasi burung liar, yang mana burung liar tersebut menyebarkan virus utamanya melalui kotoran yang kemudian berinteraksi dengan unggas atau burung ternak lalu virus tersebut terus mewabah bahkan ikut menjangkiti manusia lewat virus flu sebagai pembawa atau carrier, maka merebaklah virus flu burung diberbagai wilayah utamanya Surabaya. Dengan mewabahnya virus tersebut tentu berdampak pada perekonomian dan kondisi sosial dimasyarakat sehingga pemerintah melakukan tindakan untuk menanggulangi virus flu burung yang terjadi, diantara kebijakannya adalah membentuk Komite Nasional Flu burung Dan Pandemi Influenza (Komnas FBPI) sebagai badan yang bertanggung jawab khusus dalam menanggulangi virus tersebut serta menetapkan berbagai kebijakan dimasyarakat seperti melakukan isolasi atau karantina, larangan berpergian pada daerah yang terkontaminasi, depopulasi hewan terjangkit dan vaksinasi unggas secara lengkap dan benar, hal tersebut dilakukan oleh pemerintah guna menanggulangi wabah virus flu burung yang terjadi di masyarakat.

Abstract

In 2006 the city of Surabaya an extraordinary event is occurred, it was an outbreak of a disease known as bird flu (Avian Influenza/AI). AI began to become an epidemic in Indonesia in 2003, starting with sudden deaths of chickens in large numbers due to indications of being infected with the influenza A (H5N1) virus. During 2006 to 2011 the World Health Organization (WHO) noted that there were 163 confirmed cases of bird flu in humans and 138 of them died. The large number of fatalities and losses caused by this virus indicates that this outbreak is a serious disaster. Various efforts were then carried out by the government during 2006 to 2011 by forming the National Committee for Avian Influenza and Influenza Pandemic (Komnas FBPI). Health history is the theme of historical research that rarely carried out, therefore this research is considered important to know how is the health condition of the people on Surabaya in 2006 to 2011 as well as government policies in dealing with AI. With this reason, this research was carried out.

This research was conducted using historical research methods in which there are four stages of research, namely, heuristics is the stage of conducting source searches from related sources regarding Surabaya in 2006 to 2011 and regarding the bird flu virus, such as the Jawa Pos newspaper 24 February 2006, as well as the Appendix of Regulations. Governor of East Java Date : January 24, 2007. In the second stage is source criticism, intended to conduct testing and verification of the sources that have been obtained, the criticism is carried out internally and externally on the sources and archives obtained. In the third stage, interpretation is carried out, this is the stage of interpreting sources that have been verified with the help of social and political science as well as auxiliary science from other disciplines. Finally, the fourth stage is historiography, Which is a chronological and analytical writing of history based on the selected research theme.

This study will discuss (1) how the entry and spread of the bird flu outbreak occurred in the city of Surabaya in 2006-2011; (2) How was the impact caused by the bird flu outbreak in the city of Surabaya 2006-2011; (3) How are the countermeasures taken by the government and the community in controlling and overcoming the bird flu outbreak in Surabaya City 2006-2011.

Based on the research conducted, it is known that the initial outbreak of bird flu was estimated from the spread of the virus through the migration of wild birds, in which the wild birds spread the virus mainly through feces which then interacted with poultry or livestock birds and the virus continued to spread and even infect humans through flu virus as a carrier, then the bird flu virus spreads in various areas, especially Surabaya. With the outbreak of the virus, it certainly has an impact on the economy and social conditions in the community so that the government takes action to deal with the avian flu virus that occurs, among its policies is to form the National Committee for Avian Influenza and Influenza Pandemic (Komnas FBPI) as the agency with special responsibility in tackling the virus and establish various policies in the community such as conducting isolation or quarantine, prohibiting travel to contaminated areas, depopulation of infected animals and complete and correct vaccination of poultry.

PENDAHULUAN

Kota Surabaya merupakan kota bandar yang menjadi pusat perdagangan di Jawa Timur, oleh karena itu daerah-daerah di Jawa Timur khususnya daerah disekitaran Surabaya seperti : Gresik, Lamongan serta Bojonegoro mengantungkan surabaya sebagai kota yang dituju dalam melakukan distribusi komoditas yang tanpa keberadaan Kota Surabaya, daerah disekitarnya akan kesulitan dalam melakukan distribusi dan perputaran ekonomi. Sebagai kota pusat perdagangan Surabaya menjadi pusat perputaran ekonomi dan juga pasar induk untuk berbagai macam komoditas, salah satu komoditas yang diperdagangkan cukup masif adalah komoditas unggas. Posisi Surabaya yang memiliki kelembapan udara yang tinggi yakni rata-rata 73% pertahun dan temperatur udara rata-rata tahunan berkisar antara 28,9° Celcius merupakan suhu yang cukup ideal bagi unggas untuk hidup dan berkembang biak. Hal ini menjadikan unggas sebagai produk konsumsi terutama produk daging unggas seperti ayam dan bebek serta burung dara. Selain produk daging, produk peternakan lain seperti telur mulai dari telur ayam, bebek, dan puyuh juga menjadi komoditas yang digemari oleh masyarakat luas, adapun komoditas lain yang diperjualbelikan adalah unggas hias atau burung peliharaan dari berbagai macam jenis. Padatnya arus jual beli unggas di Surabaya ini menjadi faktor mengapa keberadaan virus flu burung menjadi suatu fenomena yang sangat berdampak bagi perekonomian dan kesehatan masyarakat terlebih bagi masyarakat yang berkecimpung dibidang peternakan dan perdagangan unggas. Flu burung mulai mewabah di Indonesia pada tahun 2003, diawali dengan sepekerja kematian ayam secara tiba dan mendadak dalam jumlah besar dikarenakan terindikasi terinfeksi virus influenza A (H5N1) di 10 Provinsi. Selanjutnya pada sepanjang tahun 2003, Flu burung telah tersebar di 17 Provinsi di Indonesia yaitu Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Bali, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Selatan, Bangka Belitung, Bengkulu, sumatra Selatan, Sumatra Barat, Lampung, Jawa Timur, DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Banten.¹

Avian influenza (AI) atau virus flu burung adalah penyakit dapat ditularkan dari hewan ke manusia yang dikarenakan sifat daripada virus ini yakni sifat zoonosis (jenis penyakit yang bisa menular antar spesies seperti dari hewan ke manusia). Virus ini juga memiliki variasi dalam patogenitas virusnya yakni kemampuan patogen (virus) dalam menimbulkan gejala penyakit pada

inangnya. Umumnya virus ini menyebabkan gangguan pada saluran pernafasan yang cenderung ringan hingga wabah yang merugikan dan berkaitan dengan infeksi yang tergolong akut yang menyerang organ pencernaan dan terindikasi viserotropik, virus ini juga menyebar ke aliran darah dalam tubuh unggas (pansistemik). Hampir semua spesies burung dipastikan rawan terserang virus ini, utamanya kawanan unggas domestik (ternak) dipastikan rentan terhadap infeksi dan dengan cepat dapat mencapai tingkatan wabah². Flu burung tercatat menjangkit pada unggas, yang dimaksud unggas dan digolongkan aves adalah : burung liar endemik (lokal), burung liar migrasi, burung peliharaan (burung berkicau), burung puyuh, burung dara (merpati), , angsa, bebek (entok), itik, serta ayam. Kemudian produk olahan unggas atau Bahan Asal Unggas merupakan bahan yang didapat dari unggas dan dapat diolah lebih lanjut. Hasil olahan dari bahan asal unggas umumnya diolah dan dipergunakan untuk konsumsi manusia serta sebagai bahan dalam komposisi pakan hewan juga dipergunakan untuk penelitian ilmiah, industri dan farmasi dalam bahan baku produknya.³ Pada tahun 2008 Departemen Komunikasi dan informasi (Depkominfo) merilis pernyataan bahwa penyakit Flu burung merupakan wabah yang fatal bagi unggas, dengan risiko kematian mencapai 90%.

Tingkat risiko kematian yang tinggi dari wabah ini tentu sangat mengancam dan membahayakan usaha peternakan domestik seperti peternakan bebek, burung puyuh dan ayam serta pasar burung hias atau peliharaan, dan hal tersebut secara langsung mengganggu pekonomian dengan beberapa efek yang ditimbulkan seperti, matinya ternak unggas dalam jumlah besar yang menyebabkan kerugian bagi peternak, menurunnya permintaan pasar pada komoditas unggas yang berimbas pada menurunnya harga jual produk olahan unggas, menyempitnya peluang ekspor dikarenakan kekhawatiran akan penyebaran virus dan diperketanya regulasi ekspor produk unggas, membengkaknya biaya produksi yang secara keseluruhan juga berdampak pada hilangnya pekerjaan dikarenakan pemangkasan tenaga kerja serta ditutupnya beberapa usaha unggas domestik yang tidak mampu bertahan akibat dari tersebarnya virus ini. Hal ini tentu meruggikan banyak orang terlebih Indonesia merupakan negara yang memiliki angka konsumsi dan produksi produk unggas yang cukup besar.

Dengan demikian tentu wabah ini sangat

² Roni Fadilah, Iswandari dan Agustin Polana, *Mencegah dan Mengendalikan Flu Burung pada Itik dan Ayam*, (Jakarta : AgroMedia, 2013), hlm. 2

³ Loc.cit hlm. 3 hlm. 1

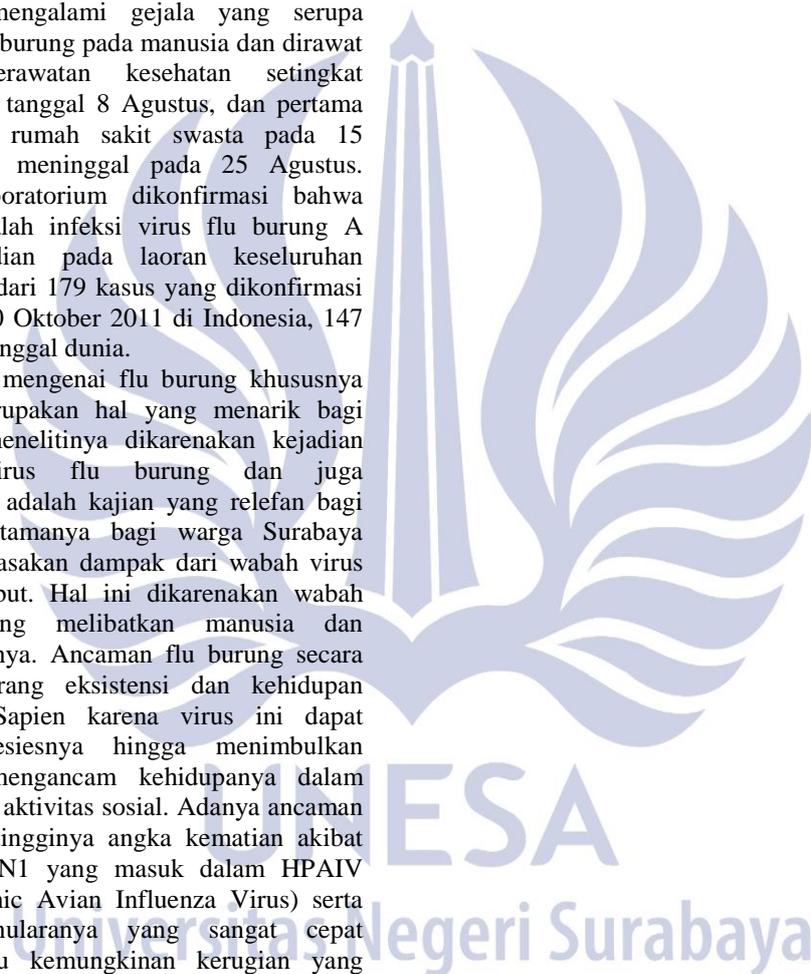
¹ Lampiran Peraturan Gubernur Jawa Timur Tanggal : 24 Januari 2007 Nomor : 3 Tahun 2007 Hal 1

membahayakan dan mengancam bagi manusia terlebih bagi mereka yang bekerja dibidang peternakan unggas domestik. hal ini sangat merugikan mengingat Indonesia merupakan negara dengan angka produksi dan konsumsi produk olahan unggas yang besar. Tingkat bahaya dari virus ini juga diumumkan melalui laporan World Health Organization (WHO) pada laporan tanggal 10 Oktober 2011 mengenai kasus konfirmasi infeksi virus flu burung (H5N1) pada manusia. Dalam laporannya WHO melalui Kementerian Kesehatan Indonesia mengumumkan bahwa ditemukan kasus seorang balita perempuan berusia 1 tahun dari kecamatan Jakarta Barat, Provinsi DKI Jakarta, yang mengalami gejala yang serupa dengan gejala flu burung pada manusia dan dirawat di fasilitas perawatan kesehatan setingkat puskesmas mulai tanggal 8 Agustus, dan pertama kali dirawat di rumah sakit swasta pada 15 Agustus. korban meninggal pada 25 Agustus. Melalui tes laboratorium dikonfirmasi bahwa penyebabnya adalah infeksi virus flu burung A (H5N1). Kemudian pada laoran keseluruhan diketahui bahwa dari 179 kasus yang dikonfirmasi hingga tanggal 10 Oktober 2011 di Indonesia, 147 di antaranya meninggal dunia.

Penelitian mengenai flu burung khususnya di Surabaya merupakan hal yang menarik bagi peneliti untuk menelitinya dikarenakan kejadian mewabahnya virus flu burung dan juga penanggulangannya adalah kajian yang relevan bagi banyak orang utamanya bagi warga Surabaya sendiri yang merasakan dampak dari wabah virus flu burung tersebut. Hal ini dikarenakan wabah virus flu burung melibatkan manusia dan kehidupan sosialnya. Ancaman flu burung secara langsung menyerang eksistensi dan kehidupan spesies Homo Sapien karena virus ini dapat menginfeksi spesiesnya hingga menimbulkan kematian dan mengancam kehidupannya dalam menyelenggarakan aktivitas sosial. Adanya ancaman ini dikarenakan tingginya angka kematian akibat infeksi virus H5N1 yang masuk dalam HPAIV (Highly Pathogenic Avian Influenza Virus) serta kemampuan penularannya yang sangat cepat sehingga memicu kemungkinan kerugian yang lebih besar akibat wabah dan kematian unggas serta kematian manusia. Ancaman terhadap manusia antara lain berupa lesunya perekonomian, munculnya regulasi-regulasi dan pembatasan tertentu yang menghambat hubungan antarmasyarakat seperti larangan berkunjung ke suatu wilayah tertentu atau yang dikenal sebagai travel warning yang saat tulisan ini dibuat muncul istilah serupa dengan diksi pembatasan wilayah bersekala. Virus ini juga berdampak merugikan bagi aktivitas sosial manusia seperti berkurangnya interaksi sosial akibat sakit atau dijauhi anggota masyarakat karena ketakutan berlebih yang dapat merambah pada masalah psikologis seperti depresi

dan kecemasan yang diakibatkan oleh dampak tidak langsung dari virus flu burung serta dampak lainnya yang diakibatkan dari wabah flu burung.⁴

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Penanggulangan Wabah Virus Flu burung (Avian Influenza) Di Surabaya pada tahun 2006-2011”.



4 Nurman Candra S. 2018 “*Pengendalian Wabah Flu Burung Di Provinsi Jawa Timur Periode 2004-2012*”. Jurnal Sejarah Indonesia. Hlm. 159

METODE PENELITIAN

Dalam melakukan penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian sejarah yang terdiri dari empat tahapan yakni heuristik, kritik sumber, interpretasi dan historiografi.

1. Heuristik (Pengumpulan data/sumber)

Dalam melakukan langkah heuristik pada penelitian ini maka diperlukan sumber yang relevan dengan topik yang dibahas seperti arsip-arsip ataupun sumber dalam bentuk lisan, tulisan, audio-visua serta surat kabar yang memberitakan mengenai wabah virus flu burung di Surabaya pada tahun 2006-2011. Dalam usaha untuk mendukung sumber-sumber ini, maka dibutuhkan sumber dari buku-buku maupun tulisan-tulisan yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Berdasar pada hal tersebut maka kegiatan study pustaka diperlukan untuk mendukung penelitian ini dan study pustaka dilakukan mengenai Lampiran Peraturan Gubernur Jawa Timur Tanggal : 24 Januari 2007 Nomor : 3 Tahun 2007 yang didapatkan dari Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Jawa Timur, Peneliti juga menggunakan sumber pendukung lain yang sejaman seperti buku, jurnal ilmiah, internet, serta sumber lainnya yang relevan terhadap tema penelitian. Buku yang dimanfaatkan untuk tulisan ini diantaranya buku yang berjudul Mencegah dan Mengendalikan Flu burung pada Itik dan Ayam oleh Roni Fadilah dkk, juga buku Pedoman Penanggulangan Flu burung oleh Sitohang R. V. dkk, serta buku Flu Burung di Pulau Jawa oleh Tim Penyusun Pusat Data dan Analisa Tempo, serta buku berjudul Menangani Flu Burung; Kajian dan Penanggulangan oleh Yonathan Rahardjo, serta buku Memahami Flu Burung pada Unggas di Indonesia & Keterkaitan Penyakit Lain oleh Wasito dan Wuryastuti dan buku Bagaimana Virus Flu Burung Menyebar dari Tim Penyusun Pusat Data dan Analisa Tempo.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Awal Masuknya wabah flu burung di Surabaya Tahun 2006-2011

Sejarah Awal Influenza

Influenza memiliki akar kata dari bahasa italia yakni *influenza* yang diartikan menjadi suatu yang bisa menimbulkan penyakit. Kemudian istilah yang digunakan medis berubah menjadi *influenza del freddo* yang dapat berarti *influenza of the cold* atau sesuatu yang menyebabkan demam. Kata influenza sendiri kali pertama digunakan oleh J. Hungger dari University of Edinburgh pada tesisnya dengan judul "*De Catarrho Epidemio, vel Influenza, Prout in India Occidentail Sese Ostendit*".

Sumber jurnal ilmiah yang meliputi jurnal yang berjudul Pengendalian Wabah Flu burung Di Provinsi Jawa Timur Periode 2004-2012. Oleh Nurman Candra S. Sedangkan sumber sekunder lain diperoleh dari arsip serta dokumen laman koran dan laman berita Daring.

2. Pada tahap ini, dari sumber atau data yang telah diperoleh kemudian dilakukan sebuah kritik. Pada penulisan ini menggunakan kritik intern pada sumber yang ditelusuri, Sumber yang telah terkumpul berupa arsip-arsip, laporan dan surat kabar, dibandingkan dengan berbagai sumber lain yang relevan dengan wabah virus flu burung (Avian Influenza) Di Surabaya pada tahun 2006-2011. Kritik yang dihasilkan kemudian dijadikan kumpulan data mengenai awal mula terjadinya flu burung di Surabaya, berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam menanggulangi flu burung, serta serangkaian regulasi yang dilakukan menyangkut penanggulangan virus flu burung Di Surabaya.

3. Interpretasi (penafsiran/menganalisis fakta)

Pada tahapan ini peneliti melakukan intepretasi ataupun pentafsiran mengenai sumber dan fakta yang telah ditemukan pada saat penelusuran sumber. Tahap ini juga dijelaskan mengenai awal mula masuknya wabah virus flu burung di Surabaya, berbagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah serta peranan pemerintah dalam menanggulangi wabah virus flu burung di Surabaya pada tahun 2006-2011.

4. Historiografi (penulisan hasil penelitian)

Historiografi merupakan tahapan terakhir dalam penelitian sejarah dengan menyusun fakta sejarah yang diperoleh dan ditafsirkan kemudian di rekonstruksi menjadi tulisan sejarah yang kronologis dan valid sebagai hasil dari penelitian sejarah tentang "penanggulangan wabah virus flu burung (Avian Influenza) Di Surabaya pada tahun 2006-2011".

Flu burung (*Avian Influenza*) merupakan penyakit influenza pada unggas yang pertama kali dilaporkan pada sekitar tahun 1878 dan tercatat menjadi wabah yang menyerang sejumlah unggas dan burung pada wilayah Perroncito di Italia dan diberi nama sebagai penyakit Lombardia. Kemudian pada tahun 1901, Centanini dan Savonucci berhasil melakukan identifikasi pada organisme mikro yang menyebarkan penyakit tersebut namun Schafer adalah orang yang berhasil menunjukkan ciri-ciri organisme tersebut sebagai virus influenza bertipe A pada tahun 1955.⁵

Flu burung (AI) mulai memasuki pulau Jawa pada akhir 2003 di Jawa Tengah yang ditandai dengan kematian secara tiba-tiba ayam petelur yang

⁵ Whiendrata H. S, *Flu burung* (Yogyakarta: Andi Publisher, 2015), hlm 6.

kemudian dikonfirmasi sebagai gejala virus flu burung setelah sebelumnya diduga sebagai penyakit tetelo (*Newcastel Disease*) dan pada tahun 2004 pemerintah menetapkan bahwasanya wabah tersebut merupakan wabah flu burung.

Secara kronologis flu burung di Indonesia dapat dijabarkan sebagai berikut:

- 1) 25 Januari 2004, diumumkan oleh pemerintah bahwa virus flu burung telah menyerang unggas di sejumlah peternakan termasuk di tanah Jawa;
- 2) 28 Januari 2004 pemerintah melaksanakan survei untuk mengetahui persebaran virus flu burung di sejumlah lokasi seperti Bali, Banten, Kalimantan Selatan, Jawa Timur, Lampung yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan dan Departemen Pertanian.;
- 3) Maret 2005, kasus pertama virus flu burung pada manusia terkonfirmasi di Sulawesi Selatan;
- 4) 9 April 2005 kasus flu burung terkonfirmasi pada babi dengan varian H5N1;
- 5) 19 September 2005, kasus flu burung ditetapkan sebagai kasus luar biasa nasional oleh Menteri Kesehatan;
- 6) 29 September 2005, pada acara Pekan Peternakan Unggulan Nasional di Jawa Timur Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mencanangkan wacana "Tumpas Flu Burung";
- 7) 30 September 2005, Gubernur Jawa Timur melayangkan surat imbauan kepada jajaran pemerintah di bawahnya untuk meningkatkan kewaspadaan masyarakat terhadap ancaman flu burung;
- 8) 20 februari 2006, diberitakan oleh Liputan 6 bahwa virus flu burung sudah masuk di Surabaya.
- 9) 2008, sepanjang tahun ini di Surabaya terjadi penurunan konsumsi unggas yang cukup signifikan sebagai imbas dari diberlakukannya larangan pemotongan unggas kecuali oleh lembaga terlegitimasi dan ketakutan masyarakat akan tertular virus flu burung.
- 10) 5 Juni 2010, *Community Based Avian Influenza Control* atau CBAIC dibentuk oleh pemerintah dengan fokus untuk melakukan penanggulangan wabah flu burung yang terorganisasi dengan masyarakat. Program ini mendapat bantuan dana dari USAID (lembaga urusan luar negeri Amerika Serikat) sebesar 42,88 juta dolar US.
- 11) Maret 2011, kasus flu burung kembali merebak setelah pada tahun sebelumnya Surabaya sempat dinyatakan bebas dari virus flu burung.⁶

1. Teori Masuknya Flu Burung di Kota Surabaya

Tidak diketahui secara pasti bagaimana virus flu burung dapat menyebar ke Surabaya, namun berdasarkan kemampuan persebaran virus yang telah dipahami, ada beberapa teori kemungkinan bagaimana virus tersebut dapat tersebar. Seperti

pada teori yang terdapat pada tulisan Nurman Candra Setiansyah mengenai "Pengendalian Wabah Flu burung Di Provinsi Jawa Timur Periode 2004-2012" dari Jurnal Sejarah Indonesia. Vol. 1, No. 1 mengenai kemungkinan persebaran virus flu burung yang ditengarai disebarkan melalui burung-burung liar yang sudah terinfeksi virus tersebut melakukan migrasi dan arah ataupun jalur migrasinya melewati Surabaya dan Jawa Timur. Lalu burung liar yang terinfeksi tersebut kemudian menularkan virus melalui kotoran atau kontak fisik dengan burung lain atau manusia⁷. Selain itu terdapat pemberitaan yang dilakukan oleh Liputan 6 pada tanggal 20 februari 2006 yang memberitahukan bahwa virus flu burung telah masuk ke Kota Surabaya, tepatnya di Kendurus, Surabaya Selatan⁸. Persebaran virus flu burung menjadi pesat, juga dikarenakan banyaknya jumlah unggas yang dibudidayakan oleh masyarakat di Surabaya, selain itu keadaan iklim Surabaya dengan kelembapan udara yang tinggi yakni rata-rata 73% pertahun dan temperatur udara rata-rata tahunan berkisar antara 28,9° derajat Celcius mendukung unggas dan burung untuk berkembang biak, sehingga menjadi salah satu alasan mengapa virus ini mampu menyebar dengan cepat dan menimbulkan wabah. Selain itu faktor lain yang mempengaruhi penyebaran virus ini adalah adanya unsur budaya di masyarakat Surabaya tentang burung kicau atau burung peliharaan, seperti yang dimuat dalam penelitian yang dilakukan oleh Weny Lestari dan Astridya Paramita mengenai "Kebijakan Pemberantasan Penyebaran Virus Flu burung dan Eksistensi Budaya Masyarakat" dari Buletin Penelitian Sistem Kesehatan tahun 2007 yang membahas mengenai kaitan filosofi budaya jawa tentang burung peliharaan dan wabah virus flu burung.

B. Strategi Penanggulangan Flu Burung Oleh Pemerintah

Dalam usaha penanggulangan wabah flu burung ditetapkan kebijakan serta strategi sebagai berikut:

1. Pengendalian penyakit yang menyerang hewan ternak yang meliputi:
 - a) Melakukan depopulasi ternak unggas yang terinfeksi dengan selektif pada daerah tertular;
 - b) Melaksanakan pemusnahan pada hewan ternak khususnya pada daerah yang baru tertular;
 - c) Memperketat implementasi sistem biosekuriti pada kandang ternak serta lingkungan di

⁷Setiansyah Nurman C, "Pengendalian Wabah Flu burung Di Provinsi Jawa Timur" Jurnal Sejarah Indonesia. Vol. 1, No. 1, hlm. 161.

⁸ m.liputan6.com. 2006. "Kasus Flu burung Ditemukan di Surabaya". <https://m.liputan6.com/news/read/117977/kasus-flu-burung-ditemukan-di-surabaya>. Diakses pada tanggal 01 Maret 2022 pukul 18.30.

⁶ Roni Fadilah ddk. Op. Cit., hlm. 21.

sekitarnya, dan pada sarana maupun alat peternakan yang digunakan;

- d) Mengoptimalkan pemantauan karantina hewan ternak akan lalu lintas distribusi hewan ternak di Indonesia, terutama pada hewan ternak yang terinfeksi atau terindikasi infeksi virus flu burung;
 - e) Menjalankan program vaksinasi virus flu burung secara massal untuk semua ternak unggas dengan serentak.
2. Pengkondisian tiap kasus yang menyerang manusia yang meliputi:
 - a) Optimalisasi pengadaan dan suplai obat antiviral dengan lengkap;
 - b) Implementasi rujukan kasus terduga dan terkonfirmasi langsung ke Rumah Sakit rujukan dengan penanganan cepat;
 - c) Pengoptimalan ketersediaan sarana dan prasarana guna menanggulangi kasus flu burung di Rumah Sakit rujukan;
 - d) Pengaturan dan pelaksanaan standarisasi prosedur operasi pada penataan kasus flu burung yang menyerang manusia;
 - e) Penyuluhan secara terpadu pada paramedis dan tenaga kesehatan medis dalam menanggulangi kasus flu burung.
 3. Perlindungan kelompok dengan resiko tinggi yang meliputi:
 - a) Pengadaan alat pelindung diri (APD) yang diperuntukan pada petugas peternakan unggas di lapangan dan pekerja laboratorium di setiap Rumah Sakit;
 - b) Peningkatan dan perbaikan sanitasi di lingkungan peternakan;
 - c) Pengembangan cara hidup sehat pada sektor peternakan unggas di seluruh daerah.
 4. Surveilans terkait epidemiologi pada manusia dan hewan ternak yang meliputi:
 - a) Melakukan pengorganisasian serta pelaksanaan sistem surveilans yang terintegrasi satu sama lain;
 - b) Pengorganisasian dan pelaksanaan sistem kewaspadaan dini secara keseluruhan;
 - c) Melengkapi semua penyediaan prasarana dan sarana dalam melakukan surveilans;
 - d) Merancang sistem surveilans guna menghadapi wabah virus flu burung sedini mungkin.
 5. Pengorganisasian ulang sistem industri perunggasan yang meliputi:
 - a) Pengkajian sistem operasionalisasi peternakan unggas pada umumnya;
 - b) Restrukturisasi sistem pendayagunaan peternakan unggas;
 - c) Penerapan sistem pendayagunaan dan peternakan unggas yang sehat.
 6. Komunikasi, informasi dan edukasi yang meliputi:
 - a) Membentuk organisasi untuk peternakan pada skala kecil dan menengah;
 - b) Peningkatan komunikasi publik guna mengedukasi cara pengendalian dan pencegahan wabah virus flu burung;

c) Pelatihan dan penyuluhan di pada surveilans dalam usaha pencegahan wabah virus flu burung tingkat global.

7. Penguatan dalam peraturan yang meliputi:

- a) Penguatan melalui revisi UU No. 6 tahun 1967 mengenai Pokok-pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- b) Penyusunan ulang Peraturan Pemerintah terkait pengendalian wabah virus flu burung;
- c) Pengembangan pada fasilitas di seluruh Rumah Sakit;
- d) Pengembangan kualitas pelayanan pada laboratorium kesehatan veteriner dan laboratorium kesehatan di daerah;
- e) Perancangan Dinas dan Subdinas pada Peternakan dan Kesehatan Hewan di kabupaten dan kota yang terintegrasi.

8. Peningkatan kapasitas yang meliputi:

- a) Penyusunan tim surveilans yang terintegrasi di pusat dan daerah;
- b) Perekrutan dan penambahan jumlah tim penerima respons cepat dan terpadu;
- c) Pembangunan serta pemfungsian kembali Laboratorium BSL3 yang digunakan untuk manusia dan hewan ternak;
- d) Mencukupi sarana dan prasarana, sumber daya manusia, serta laboratorium regional dan rujukan laboratorium nasional;
- e) Penyusunan laboratorium kesehatan hewan bertipe A serta melengkapi sarana prasarana dan sumber daya manusia pada delapan (8) laboratorium kesehatan hewan tingkat regional;
- f) Mencukupi sarana dan prasarana tempat karantina hewan, ketersediaan sumber daya manusia pada laboratorium karantina hewan;
- g) Menggelar pertemuan berkala serta komunikasi yang intensif antar laboratorium kesehatan hewan dan laboratorium kesehatan;
- h) Membangun serta meningkatkan peralatan dan sumber daya manusia yang memadai untuk Pusat Kesehatan Hewan.

i) Melakukan rekrutmen pada tenaga medis veteriner dengan sistem kontrak;

j) Optimalisasi fungsi Puskesmas di dalam melakukan surveilans dan sosialisasi terkait penemuan kasus baru serta sistem rujukan yang dilaksanakan pada pasien penyakit flu burung;

9. Penelitian dan pengkajian tindakan yang meliputi:

- a) Melaksanakan penelitian terkait epidemiologi yang menyangkut peruntukan DNA serta pengembangan diagnosis;
- b) Pengembangan vaksin *Avian Influenza* untuk manusia serta melakukan uji coba vaksin secara terpadu;
- c) Pembuatan antigen *Avian Influenza* untuk manusia dengan segera;
- d) Pengembangan sistem laboratorium penelitian penyakit virus flu burung yang terintegrasi dengan menyeluruh;

- e) Melaksanakan penelitian terkait vaksin virus flu burung pada ternak unggas yang berkualitas, aman dan tepat sasaran;
- f) Meningkatkan penelitian serta pengembangan terkait *rapid test diagnostic* dan diagnostik reagensia untuk hewan dan manusia.

10. Monitoring dan evaluasi.

- a) Perencanaan terkait pemantauan dan evaluasi terhadap penanggulangan kasus-kasus penyakit virus flu burung;
- b) Peninjauan dan evaluasi upaya penanggulangan wabah penyakit virus flu burung pada daerah-daerah terkait;
- c) Penyusunan laporan, koordinasi, dan umpan balik secara lengkap dan cepat.⁹

C. Kerugian Akibat Flu Burung

Kejadian mewabahnya flu burung di Indonesia memberikan dampak yang cukup besar, tidak hanya berdampak pada ekonomi namun juga berdampak pada kondisi sosiopolitik pada masyarakat, yang terdampak flu burung tentunya mengharapkan langkah dari pemerintah dalam menangani wabah ini.

1. Kerugian Di Bidang Ekonomi

Kerugian materiel pada bidang ini diakibatkan oleh banyaknya unggas yang terinfeksi oleh virus *Avian Influenza*.

Kasus infeksi ini pada umumnya menyebabkan kematian secara cepat pada unggas yang terinfeksi, hal ini menyebabkan kerugian besar bagi masyarakat yang bergelut pada bidang peternakan unggas ataupun masyarakat berbisnis di bidang unggas peliharaan. Tidak ada angka yang secara pasti menunjukkan berapa banyak unggas yang mati akibat dari tertular virus *Avian Influenza*, hal ini dikarenakan tidak semua kasus kematian unggas akibat virus ini dilaporkan kepada pihak terkait, pada data yang diperoleh dari Departemen Pertanian pada tahun 2003 sampai 2006 tercatat 4,7 juta ekor unggas yang mati akibat terinfeksi *Avian Influenza* dan sepanjang tahun 2004 hingga 2008 kerugian secara materi yang diakibatkan oleh virus ini ditaksirkan sejumlah Rp4,3 triliun¹⁰. Pada Kota Surabaya sendiri di tahun 2007, tercatat 198 ekor unggas ayam milik warga terserang virus flu burung dan sebanyak 1.435 ekor unggas harus dimusnahkan demi meminimalisir kemungkinan terjadinya penyebaran virus yang terjadi di 19 kelurahan.¹¹

⁹ Whiendrata H. S, op. Cit., hlm 170-175

¹⁰ Basuno, Edi (2008). "Review Dampak Wabah dan Kebijakan Pengendalian Avian Influenza di Indonesia". Analisis Kebijakan Pertanian. Hlm : 314–334.

¹¹ news.detik.com. 2007. "195 Ekor Ayam di Surabaya Terjangkiti Flu burung". <https://news.detik.com/berita/d-764598/195-ekor->

Beberapa faktor yang menyebabkan kerugian tersebut adalah:

- a) Tingginya Tingkat kematian pada unggas;
- b) Biaya produksi yang lebih tinggi daripada harga jual yang diakibatkan oleh pemberitaan yang kurang proporsional dari berbagai media sehingga terjadi *diss* dan misinformasi di masyarakat yang berpengaruh pada menurunnya minat beli;
- c) Penurunan pada permintaan produk unggas seperti telur dan daging yang diakibatkan oleh kekhawatiran berlebih di masyarakat sebagai imbas dari pemberitaan yang tidak proporsional oleh media massa dan awamnya masyarakat akan informasi valid seputar flu burung;
- d) Banyaknya pengangguran yang diakibatkan dari tutupnya berbagai perusahaan yang bergerak di bidang perunggasan sebagai dampak dari tingginya pengeluaran produksi dan rendahnya nilai jual produk serta menurunnya minat masyarakat pada produk unggas sehingga perusahaan banyak melakukan PHK sebagai jalan dalam mengurangi kerugian;
- e) Perdagangan produk unggas baik antardaerah dan negara mengalami gangguan sebagai imbas dari penerapan peraturan larangan ekspor impor unggas dan produk unggas.

Pada jangka pendek, kerugian ini ditanggung langsung oleh pelaku usaha di bidang unggas karena unggas yang terinfeksi sesuai prosedur dilakukan pemusnahan. Sedangkan dalam jangka panjang kerugian dirasakan oleh konsumen dikarenakan kelangkaan produk unggas dan minimnya suplai.¹²

2. Kerugian di bidang sosial

Sesuai data yang disampaikan oleh forum masyarakat perunggasan Indonesia (FMPI) bahwa industri di bidang perunggasan yang meliputi ayam petelur (layer) dan ayam pedaging (broiler) dan sarana produksinya dapat menyerap sekitar 2,5 juta tenaga kerja dan mampu menghidupi 10 juta anggota keluarga. Banyaknya kerugian materiel yang diakibatkan oleh virus ini memaksa sejumlah pengusaha untuk melakukan pemutusan hubungan kerja (PHK) ataupun menutup usahanya. Kondisi seperti ini memunculkan efek domino yang berpengaruh negatif pada stabilitas sosial, seperti meningkatnya angka pengangguran yang akan berdampak pada meningkatnya angka kriminalitas. Selain itu kurangnya pasokan daging ayam dan telur dapat menurunkan kualitas kesehatan dan bisa menimbulkan kekurangan gizi sebab rendahnya tingkat protein hewani.

ayam-di-surabaya-terjangkiti-flu-burung. Diakses pada tanggal 01 Maret 2022 pukul 19.00.

¹² Roni Fadilah ddk, op. cit., hlm 150-152

Pada tahun 2002, standar gizi protein hewani yang dikonsumsi setidaknya 6,5 gram/hari/kapita, sedangkan konsumsi protein hewani masyarakat Indonesia sebagian besar dipenuhi oleh produk unggas seperti telur dan daging unggas, sehingga adanya gangguan pada produksi produk unggas tentulah akan berdampak besar bagi keseluruhan masyarakat, terlebih masyarakat Indonesia memiliki Tingkat yang rendah dalam konsumsi protein hewani di kawasan Asia dengan rata-rata 5,1 gram protein per hari yang menjadikan Indonesia berada di urutan nomor dua dari bawah di Asia.¹³

3. Timbulnya penyakit lain pada unggas akibat flu burung

Pada umumnya unggas yang terinfeksi flu burung juga akan timbul penyakit lain, terutama pada penyakit yang menginfeksi organ pernafasan, dan hal ini seringkali menyebabkan adanya kesalahan diagnosis penyakit di lapangan dikarenakan pada saat pemeriksaan gejala yang tampak dengan jelas di awal adalah gejala dari penyakit yang menumpang (*secondary infection*) seperti pada kasus awal di Indonesia pada tahun 2003 yang salah diidentifikasi sebagai penyakit tetelo ayam atau *Newcastle disease*. Sehingga adanya virus tumpang ini menjadikan identifikasi awal pada unggas yang terduga terinfeksi virus flu burung semakin sulit. Sampai saat ini ada beberapa penyakit pernafasan pada unggas yang seringkali menyulitkan diagnosis kasus seperti:

- a) Chronic respiratory disease (CRD);
- b) Infektious laringeo bronkhitis (ILT);
- c) Infektious bronkhitis (IB);
- d) Newcastle disease (ND)
- e) High pathogenic Avian Influenza (HPAI).

4. Kerugian di bidang politik

Kerugian yang tampak secara langsung dan berdampak besar pada suatu negara memang belum muncul, akan tetapi jika wabah virus flu burung tidak ditangani dengan segera dan dituntaskan, tidak menutup kemungkinan akan terjadi kerawanan di bidang politik seperti berikut.

- a) Turunnya kepercayaan masyarakat utamanya para pengusaha di bidang perunggasan terhadap kredibilitas dan kapabilitas pemerintah dalam melaksanakan tugasnya, yang dalam jangka panjang akan menurunkan kemampuan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan;
- b) Kemungkinan adanya upaya pihak ketiga ataupun pihak luar untuk memperkeruh keadaan sosiopolitik masyarakat dan membuat kepanikan yang akhirnya mengacaukan stabilitas negara;
- c) Negara akan bergantung pada produk Luar Negeri demi mencukupi kebutuhan akan produk unggas, yang dalam jangka panjang akan berakibat

pada perusahaan asing yang menguasai bisnis produk unggas dan akhirnya menggerus pengusaha lokal sehingga membuat Indonesia kesulitan berdiskusi di sektor perunggasan.

5. Kerugian korban jiwa

Sebagaimana yang telah dijelaskan flu burung tidak hanya menyebabkan kematian massal pada unggas namun juga menyebabkan kematian pada manusia. Kematian pada manusia yang diakibatkan flu burung dapat menyerang siapa saja tanpa terkecuali.

Banyaknya korban meninggal karena terkena flu burung adalah kerugian yang besar dan tidak bisa disamakan dengan kerugian secara materi.

D. Hambatan dan Masalah.

Hambatan serta permasalahan yang dihadapi oleh satuan tugas dan pemerintah Indonesia dalam upaya penanggulangan flu burung serta kesiapsiagaan dalam menghadapi pandemi influenza antara lain:

- 1) Minimnya koordinasi antar sektor terkait perencanaan serta pengendalian flu burung juga kesiapsiagaan dalam menghadapi pandemi influenza;
- 2) Minimnya kemampuan peringatan dini serta kurangnya sistem surveilans yang terintegrasi pada penanganan hewan dan manusia;
- 3) Kurangnya kemampuan dalam pemberian kompensasi kerugian materi kepada para peternak yang terkena dampak kebijakan pemusnahan total (*stamping out*) dan pemusnahan selektif (depopulasi);
- 4) Kurangnya persediaan vaksin serta minimnya daerah cakupan vaksinasi pada unggas.;
- 5) Kurangnya ketersediaan suplai obat serta belum ditemukan vaksin untuk manusia;
- 6) Minimnya pengetahuan serta kesadaran dari seluruh lapisan masyarakat terkait flu burung serta kemungkinan resikonya;
- 7) Terbatasnya sumber daya pendukung yang dimiliki (SDM, sarana pendukung, biaya dan teknologi);
- 8) Terbatasnya kemampuan pengembangan dan penelitian;
- 9) Adanya *miss* serta *distorsi* informasi yang berkembang di masyarakat;
- 10) Minimnya pengawasan laju lalu lintas perdagangan hewan dan produk hewan;
- 11) Pandemi influenza yang sangat sukar untuk diketahui dengan pasti waktu terjadinya.¹⁴

¹⁴ Modul Rencana Strategis Nasional Pengendalian Flu Burung (Avian Influenza) Dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza 2006-2008. Hal 5

E. Teori Rasional Komprehensif.

Teori rasional komprehensif merupakan teori yang paling umum dan paling banyak diterima serta digunakan oleh pembuat kebijakan dalam melakukan rumusan serta pembuatan kebijakan. Dalam buku kebijakan publik karya M. Irfan Islamy yang mengutip Hoogerwerf bahwa analisis kebijakan rasional-komprehensif (sinoptis) adalah model analisis yang berfokus pada hasil atau dampak, sehingga suatu kebijakan publik dapat menghasilkan dampak yang baik atau suatu dampak yang diharapkan apabila kebijakan tersebut dirumuskan berdasarkan proses pemikiran yang rasional dan berakar dari informasi serta data yang akurat dan komprehensif.

1. Unsur-unsur yang meliputi teori rasional komprehensif adalah:

- a) Pada teori ini pembuat kebijakan berfokus pada suatu masalah yang bisa dibedakan dengan masalah-masalah lainnya atau sekurangnya bisa dinilai sebagai masalah tersendiri yang bisa dilakukan perbandingan dengan masalah lain;
- b) Nilai-nilai, tujuan ataupun sasaran menjadi pedoman dari pembuat keputusan harus jelas serta bisa dilakukan pengurutan berdasarkan skala prioritas atas kepentingannya;
- c) seluruh variasi alternatif pemecahan masalah atau *contingency plan* (rencana cadangan) yang terkait masalah tersebut diperhitungkan dan diteliti secara saksama;
- d) Tiap-tiap alternatif serta akibat dari keputusan bisa dilakukan perbandingan dengan alternatif-alternatif lain;
- e) Umumnya pembuat keputusan bakal memilih alternatif beserta akibat-akibatnya tergantung pada seberapa maksimal keputusan tersebut sejalan dengan tercapainya sasaran, nilai atau tujuan yang diinginkan.¹⁵

Pengambilan keputusan sesuai dengan konteks ini adalah berbagai kebijakan yang dikeluarkan dalam penanggulangan flu burung di Surabaya 2006-2011 seperti yang tertera di bawah.

2. Serangkaian kebijakan flu burung:

- a) Peraturan Presiden No. 7/2006
- b) SK Kepala Dinas No. 524.3/3095/ 117.03/2005, (Dinas Peternakan Jatim);
- c) keputusan Gubernur Jatim No. 188/60/KPTS/013/2006;
- d) Peraturan Gubernur No. 3/2007;
- e) Keputusan Gubernur No. 188/99/KPTS/013/2007;
- f) Keputusan Kepala Dinas No. 188.4/450/117.03/2007(Dinas Peternakan Jatim);

- g) Peraturan Wali kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2007.

Menurut teori tersebut berbagai kebijakan yang dikeluarkan sepanjang penanggulangan flu burung di Surabaya 2006-2011 bisa dinyatakan sesuai dan memenuhi unsur-unsur dari Teori rasional Komprehensif, hal ini dikarenakan seluruh perumusan kebijakan merupakan turunan ataupun lanjutan dari kebijakan yang lebih tinggi, dalam hal ini berupa keputusan kementerian, seperti kementerian peternakan dan kementerian kesehatan dan bisa dilihat pada keputusan menteri pertanian nomor 98/Kpts/PD.620/2/2004. Terkait berjangkitnya wabah flu burung dan influenza di masyarakat, dan Keputusan menteri kesehatan mengenai kejadian luar biasa dalam surat keputusan menteri no. 1371/Menkes/Per/IX/2005. Adapun strategi dan langkah-langkah yang diterapkan dalam penanggulangan flu burung mengacu pada keputusan direktur jenderal peternakan nomor 45/Kpts/PD.610/F/06.06. mengenai prosedur operasionalisasi standar pengendalian terhadap penyakit flu burung. Begitu juga pada Peraturan Presiden No. 7/2006, bulan Maret mengenai langkah-langkah penanggulangan flu burung. Dan dalam tiap perumusan ini tentunya pihak kepresidenan dan kementerian kesehatan serta kementerian peternakan menggunakan data serta informasi yang menyeluruh dan akurat, terlebih dalam kementerian memiliki sumber daya dan akses mumpuni yang telah diberikan langsung oleh Negara, sehingga pengumpulan data dan informasi terkait bisa dengan mudah bisa dilakukan.

Tidak hanya itu, usaha pemerintah dalam memprioritaskan permasalahan penanganan flu burung juga dibuktikan dengan adanya Peraturan Gubernur No. 3/2007, bulan Januari yang selain mengulas tata cara penanggulangan flu burung, juga menetapkan flu burung sebagai kejadian luar biasa dan harus mendapatkan penanganan serta perhatian khusus.

3. Pemenuhan unsur

- a) Permasalahan flu burung dapat dibedakan dengan permasalahan serupa seperti wabah demam berdarah atau malaria, hal ini dikarenakan penanggulangan wabah flu burung dapat diklasifikasikan serta dapat dijelaskan cara penanggulangannya jika dibandingkan dengan penanganan wabah lain, argumen ini ditegaskan dengan keputusan menteri pertanian nomor 98/Kpts/PD.620/2/2004. Terkait berjangkitnya wabah flu burung dan influenza di masyarakat, dan Keputusan menteri kesehatan mengenai kejadian luar biasa dalam surat keputusan menteri no. 1371/Menkes/Per/IX/2005;

- b) Sasaran dan tujuan daripada pembuatan kebijakan penanggulangan wabah flu burung dijelaskan secara rinci dalam Peraturan Gubernur

¹⁵ Abdoellah Y. Awan, Rusfilana Yudi, *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, (Bandung : Alfabeta, 2016), hlm. 43

No. 3/2007, yang memuat cara penanganan flu burung untuk mengantisipasi pandemi flu burung pada manusia, sasaran dari kebijakan ini yaitu masyarakat, sedangkan tujuannya adalah keberhasilan dalam menanggulangi flu burung. Kemudian skala prioritas dari permasalahan flu burung ini juga ditegaskan dalam 1371/Menkes/Per/IX/2005, yang menjadikan wabah flu burung sebagai kejadian luar biasa yang karenanya dibutuhkan perhatian dan penanganan khusus;

- c) Alternatif pemecahan masalah dapat dilihat pada kebijakan yang dikeluarkan Dirjen Peternakan No. 17/Kpts/PD.640/F/02.04 terkait pedoman dan langkah kerja penanggulangan flu burung, dalam poin (vii) yakni *stamping out* atau depopulasi yang merupakan usaha pemusnahan terhadap unggas yang sakit, dalam depopulasi ini terdapat beberapa opsi seperti pemusnahan selektif ataupun pemusnahan keseluruhan. Dan berbagai kerugian akibat dari pemusnahan tersebut juga ditanggung oleh pemerintah seperti yang tertulis pada Peraturan Dirjen. Peternakan 31/PD/610/F/2007 yang menjelaskan tentang dana operasional depopulasi serta pemberian dana kompensasi pada korban terdampak wabah flu burung dan hal tersebut juga dipertegas pada Peraturan Gubernur No. 3/2007 halaman 27 pada poin ke 9 bahwa biaya yang ditimbulkan saat melakukan depopulasi dibebankan pada APBN provinsi dan APBD kota atau kabupaten sesuai dengan undang-undang yang berlaku;
- d) Pemanding beserta alternatif rencana dapat ditemukan pada peraturan Gubernur No. 3/2007 halaman 26 menjelaskan mengenai rekomendasi Rumah Sakit yang menjadi rujukan apabila masyarakat terindikasi terserang flu burung, namun meski demikian pada pergub tersebut tetap dicantumkan bahwa ada alternatif penanganan yang bisa dilakukan pada puskesmas, tetapi harus digaris bawahi bahwa penanganan pada Rumah Sakit tentu berbeda dengan penanganan pada Puskesmas meskipun keduanya merupakan tempat layanan kesehatan. Hal ini tentu menjadi pembeda dalam pelaksanaan kebijakan ini;
- e) Seluruh kebijakan yang sudah dikeluarkan baik oleh presiden, kementerian, gubernur dan wali kota atau bupati tentu menjadi pilihan yang paling maksimal menurut dari pembuat kebijakan, dikarenakan kebijakan tersebut merupakan keputusan final pada saat kebijakan itu dirancang.

4. Dampak Kebijakan

A. Jumlah ternak

Sejak flu burung mulai menyebar di Pulau Jawa pada tahun 2004, tercatat ada penurunan populasi yang signifikan pada unggas, terutama pada unggas ternak. Turunya jumlah populasi unggas ini juga disebabkan karena adanya kebijakan depopulasi oleh pemerintah. Pada kota Surabaya dampak yang

timbul akibat dari kebijakan depopulasi ini dapat dilihat dari data statistik yang dicatat oleh Badan Pusat Statistik Kota Surabaya pada Katalog BPS edisi 1102001.3578 surabaya dalam angka tahun 2012.

Jumlah ternak di Surabaya

Jenis Ternak	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Itik	7,666	7,361	4,548	3,678	5,128	6,959
Ayam	83,720	84,260	45,178	27,989	40,347	35,614

Sumber : Surabaya dalam angka 2012

Seperti yang terlihat, terdapat penurunan populasi yang cukup signifikan pada tahun 2007 dengan 7,361 jumlah Itik dan 83,720 jumlah ayam ke tahun 2008 dengan 4,548 jumlah Itik dan 45,178 jumlah ayam yang artinya terjadi penurunan hampir setengah daripada jumlah total populasi Itik dan Ayam dan masih menurun lagi pada tahun setelahnya di 2009 dengan 3,678 jumlah Itik dan 27,989 jumlah ayam. Kemudian pada tahun 2010 jumlah populasi unggas ternak sempat mengalami peningkatan dibanding tahun sebelumnya namun pada tahun 2011, terjadi penurunan populasi kembali pada unggas ayam, hal ini dikarenakan pada awal tahun 2011 virus flu burung ini muncul kembali setelah sebelumnya sempat dinyatakan bahwa Kota Surabaya bebas dari Flu Burung sebagaimana yang diberitakan oleh laman berita Republika pada rabu 9 Maret 2011.¹⁶

Dalam wawancara yang dilakukan wartawan Republika pada Masduki Toha yang menjabat sebagai Anggota Komisi D Bidang Kesra DPRD Surabaya, beliau mengutarakan kekecewaannya kepada Pemkot Surabaya atas kurangnya kontrol dan pengawasan pada merebaknya virus flu burung di Surabaya yang kemudian mengakibatkan terserangnya dua kecamatan yang ada di Surabaya yakni kecamatan Tandes dan Sawahan. Masduki Toha menilai pemerintah kota (pemkot) setempat kurang optimal melakukan pengawasan dan kontrol atas menyebarnya virus di dua kecamatan yakni Sawahan dan Tandes.¹⁷

F. Vaksinasi pada unggas

Vaksinasi pada unggas di Surabaya

Unggas	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	6	90,00	55,831	56,608	62,494	76,871

Sumber : Surabaya dalam angka 2012

¹⁶ Republika.co.id, "Pemkot Surabaya Kurang Optimal Kontrol Flu Burung," <https://www.republika.co.id/berita/170901/breaking-news/nusantara/11/03/09/168296-pemkot-surabaya-kurang-optimal-kontrol-flu-burung> (diakses pada 13 oktober 2022, pukul 19.36.)

¹⁷ *Op.cit.*, Republika.co.id

Dampak lain dari penerapan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam penanggulangan flu burung adalah upaya vaksinasi pada unggas, khususnya pada unggas ternak dan juga unggas hias peliharaan. Sepanjang tahun 2006 sampai 2011 vaksinasi gencar dilakukan dengan rata-rata vaksinasi 71,301 dari tahun 2006 sampai 2011. Gencarnya vaksinasi yang dilakukan tentunya berdampak pada menurunnya tingkat kemungkinan unggas tertular virus flu burung dan semakin meningkatnya kemungkinan hidup pada unggas, hal ini tentu berpengaruh juga pada rumah produksi produk unggas yang juga terbantu dengan menurunnya jumlah unggas yang mati akibat virus flu burung.

Simpulan

Penanggulangan wabah virus flu burung di Surabaya merupakan sebuah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat dalam usahanya mempertahankan kelangsungan kehidupan. Berdasarkan hasil pencatatan oleh badan pusat statistik kota Surabaya, terdapat naiknya jumlah populasi unggas ternak yang ada di Surabaya disebabkan oleh flu burung dan dampak dari penerapan kebijakan pemberantasan flu burung. Baik itu efek langsung dari wabah flu burung maupun efek domino yang menyertainya, seluruhnya merupakan efek yang merugikan bagi manusia, karenanya pembuatan kebijakan dan penanganan yang tepat sangat dibutuhkan dalam menanggulangi wabah tersebut, oleh karenanya pengetahuan yang menyeluruh dalam perumusan kebijakan diperlukan guna mencapai tujuan dan solusi atas permasalahan yang dihadapi. Meskipun begitu, suatu kebijakan tidak terlepas dari kekurangan serta kesalahan, karenanya tetap perlu dilakukan evaluasi atas kebijakan tersebut guna memaksimalkan usaha dalam penyelesaian masalah. Berdasarkan hal tersebut analisis kebijakan dirasa penting dalam pembuatan maupun kritik terhadap kebijakan, karena kebijakan yang diterapkan tentu memiliki dampak langsung kepada seluruh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Dokumen Arsip :

- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. 2008. Surabaya dalam angka 2008. Surabaya: Kantor Statistik Kota Surabaya.
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. 2012. Surabaya dalam angka 2012. Surabaya: Kantor Statistik Kota Surabaya.
- Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/60/Kpts/013/2006 Tentang Tim Krisis (*Task Force*).
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Rencana Strategis Nasional Pengendalian Flu Burung (Avian Influenza) dan Kesiapsiagaan Menghadapi

Pandemi Influenza. 2005. Jakarta: Kantor Bappenas

Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2007.

Lampiran Keputusan Gubernur Jawa : Tanggal Nomor 188/255/Kpts/013/2006.

Penggunaan Anggaran Belanja Tidak Tersangka Propinsi Jawa Timur Tahun Anggaran 2006.

Peraturan Presiden No. 7/2006.

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Penanganan Flu Burung Dalam Mengantisipasi Pandemi Influenza Pada Manusia Di Jawa Timur.

Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2007.

Surat Keputusan Kepala Dinas Peternakan Jawa Timur No. 524.3/3095/ 117.03/2005. Surat Keputusan Kepala Dinas No. 188.4/450/ 117.03/2007.

B. Buku

- Kasdi, A. 2005. *Memahami Sejarah. Surabaya*: Unesa University Press
- Whiendrata H. S. 2015. *Flu burung*, Yogyakarta: Andi Publisher.
- Roni Fadilah, Iswandari dkk. *Mencegah dan Mengendalikan Flu burung pada Itik dan Ayam*, Jakarta: AgroMedia.
- Awan Y.A., Yudi Rusfilana. 2016. *Teori dan Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta.

C. Jurnal/Artikel Ilmiah:

- Lestari W, Paramita A. 2007. "Kebijakan Pemberantasan Penyebaran Virus Flu burung Dan Eksistensi Budaya Masyarakat" dalam jurnal pusat Penelitian Sistem Kesehatan. Vol. 10 No. 4.
- Nurman Candra S. 2018. "Pengendalian Wabah Flu burung Di Provinsi Jawa Timur", Jurnal Sejarah Indonesia. Vol. 1, No. 1.

Edi Basuno .2008. "Review Dampak Wabah dan Kebijakan Pengendalian Avian Influenza di Indonesia", Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian. Vol. 6 No. 4.

D. Berita Online (Internet)

- M.liputan6.com. 2006. "Kasus Flu burung Ditemukan di Surabaya".<https://m.liputan6.com/news/read/117977/kasus-flu-burung-ditemukan-di-surabaya>. Diakses pada tanggal 01 Maret 2022 pukul 18.30.
- News.detik.com. 2007. "195 Ekor Ayam di Surabaya Terjangkiti Flu burung ".<https://news.detik.com/berita/d764598/195-ekor-ayam-di-surabaya-terjangkitiflu-burung>. Diakses pada tanggal 01 Maret 2022 pukul 19.00.
- Republika.co.id. 2011. "Pemkot Surabaya Kurang Optimal Kontrol Flu Burung"<https://www.republika.co.id/>

berita/170901/breakingnews/nusantara/11/
03/09/168296-pemkot-surabaya-kurang-

optimal-kontrol-flu-burung. Diakses pada
13 oktober 2022, pukul 19.36.



UNESA
Universitas Negeri Surabaya