

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Kesehatan merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan karena mempengaruhi kesejahteraan masyarakat di suatu negara. Undang-Undang No. 36 Tahun 2009, kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan oleh cita-cita bangsa Indonesia. Segala sesuatu yang menimbulkan gangguan kesehatan bagi masyarakat Indonesia akan menimbulkan kerugian ekonomi bagi negara, dan setiap upaya dalam peningkatan derajat kesehatan masyarakat juga merupakan investasi bagi pembangunan negara.

Oleh karena itu, negara berkewajiban untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakatnya. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2017 menyebutkan bahwa diperlukan upaya pencegahan penyakit melalui imunisasi. Imunisasi adalah upaya untuk secara aktif menginduksi/meningkatkan kekebalan seseorang terhadap suatu penyakit sehingga jika suatu saat terkena penyakit tidak akan sakit atau hanya mengalami penyakit ringan. Adapun Penyakit yang Dapat Dicegah Dengan Imunisasi (PD3I) terdiri dari beberapa jenis, antara lain difteri, pertusis, tetanus, tuberkulosis (TB), campak, poliomielitis, hepatitis B, Haemophilus influenza tipe B (Hib), human papillomavirus (HPV), dan hepatitis A (Kementerian Kesehatan Republik Indonesia). Kesehatan, 2015). Pemberian imunisasi kepada seluruh bayi dan balita di Indonesia harus dilakukan secara merata untuk mencegah berbagai penyakit tersebut.

Adapun jumlah kasus Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I) di Provinsi Kalimantan Barat yang masih cukup tinggi khususnya di Kabupaten Kubu Raya periode 2017-2019, yang terdiri dari tetanus neonatorum, campak, difteri, dan polio dan AFP (*Acute Flaccid Paralysis*/Lumpuh Kayu Akut).

Tabel 1.1.
Jumlah Kasus Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi
Kabupaten Kubu Raya Tahun 2017-2019

Tahun	Jumlah Kasus Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I) Di Kubu Raya			
	Tetanus Neonatorum	Campak	Difteri	Polio dan AFP (<i>Acute Flaccid Paralysis</i>)
2017	3	62	7	6
2018	2	91	12	4
2019	5	44	3	5

Sumber : Dinas Kesehatan Kubu Raya (2019)

Dari data diatas diketahui bahwa jumlah kasus Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I) masih terjadi pada anak di Kabupaten Kubu Raya dari tahun 2017 hingga 2019. Kasus tetanus neonatorum, Polio dan AFP (*Acute Flaccid Paralysis*) sempat mengalami penurunan pada tahun 2018 namun kembali naik pada tahun 2019, dan campak merupakan penyakit yang paling banyak ditemukan dibandingkan dengan penyakit lain, meskipun mengalami penurunan namun jumlahnya masih cukup tinggi.

Berdasarkan kasus tersebut Pemerintah Kabupaten Kubu Raya menekankan adanya imunisasi dasar lengkap untuk bayi, yang didasarkan pada Peraturan Bupati Kubu Raya Nomor 37 Tahun 2020 tentang Imunisasi Dasar Lengkap pada Bayi. Imunisasi dasar lengkap merupakan rangkaian kegiatan perencanaan,

pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kegiatan lima imunisasi dasar bagi seluruh bayi di Kabupaten Kubu Raya.

Pelaksanaan Program Imunisasi Dasar Lengkap sesuai dengan Permenkes No.12 Tahun 2017 berisi tentang Penyelenggaraan Imunisasi tercantum pada sistematika skrining pemberian Imunisasi sebagai pedoman penyelenggaraan Program Imunisasi terhadap masyarakat dengan tujuan Menurunkan Kesakitan dan Kematian Akibat Penyakit-Penyakit yang Dapat Dicegah Dengan Imunisasi (PD3I). Semua kabupaten/kota wajib memberikan program imunisasi dasar lengkap untuk bayi di Provinsi Kalimantan Barat harus diberikan secara merata oleh semua kabupaten/kota.

Kemenkes mengatakan bahwa Imunisasi dasar lengkap di Indonesia tahun 2019 mencapai sebesar 93,7%. Dari persentase tersebut telah memenuhi target Renstra tahun 2019 yaitu sebesar 93%. Sedangkan berdasarkan data Dinas Kesehatan Kabupaten Kubu Raya (2019), menyajikan data target dan capaian pelaksanaan imunisasi dasar lengkap di Kabupaten Kubu Raya berdasarkan cakupan *Universal Child Immunization* (UCI) periode 2017-2019 sebagai berikut:

Tabel 1.2
Target dan Pencapaian Imunisasi Dasar Lengkap
Kabupaten Kubu Raya Tahun 2017-2019

Tahun	Target Nasional (UCI)	Pencapaian Kubu Raya
2017	92%	69,6%
2018	92,5%	72,3%
2019	93%	79,9%

Sumber : Dinas Kesehatan Kubu Raya (2019)

Berdasarkan tabel 1.2 diketahui bahwa pencapaian target imunisasi dasar lengkap di Kabupaten Kubu Raya setiap tahunnya mengalami peningkatan dari

tahun 2017 hingga tahun 2019. Namun pencapaian target tersebut masih jauh di bawah target nasional dengan *Universal Child Immunization* (UCI) cakupan yang menetapkan target di atas 93%. Capaian tersebut merupakan hasil dari evaluasi dan monitoring dari puskesmas-puskesmas yang tersebar di seluruh daerah Kabupaten Kubu Raya sebagai pelaksana program imunisasi dasar lengkap di Kabupaten Kubu Raya.

Berikut data hasil pencapaian imunisasi dasar lengkap di Kabupaten Kubu Raya per Puskesmas periode 2019.

Tabel 1.3
Pencapaian Imunisasi Dasar Lengkap per Puskesmas
Kabupaten Kubu Raya

No	Puskesmas	Sasaran Tahunan SI	Jumlah Imunisasi Lengkap	Pencapaian (%)	Desa UCI/Non UCI
1	Batu Ampar	266	120	45.11	Non UCI
2	Padang Tikar	331	185	55.89	Non UCI
3	Sui. Kerawang	97	49	50.52	Non UCI
4	Terentang	81	77	95.06	UCI
5	Radak	144	111	77.08	Non UCI
6	Kubu	404	250	61.88	Non UCI
7	Air Putih	399	303	75.94	Non UCI
8	Teluk Pakedai	408	223	54.66	Non UCI
9	Sui. Kakap	1,135	832	73.30	Non UCI
10	Punggur	474	370	78.06	Non UCI
11	Sui. Rengas	620	560	90.32	UCI
12	Rasau Jaya	518	504	97.30	UCI
13	Sui. Raya Dalam	1,151	947	82.28	Non UCI
14	Sui. Durian	2,041	2,033	99.61	UCI
15	Sui. Asam	404	292	72.28	Non UCI
16	Korpri	545	496	91.01	UCI
17	Sui. Ambawang	629	426	67.73	Non UCI
18	Parit Timur	313	247	78.91	Non UCI
19	Lingga	381	241	63.25	Non UCI
20	Kuala Mandor B	526	418	79.47	Non UCI
Kabupaten Kubu Raya		10,867	8,684	79.90	

Sumber : Dinas Kesehatan Kubu Raya (2019)

Berdasarkan tabel 1.3 diketahui bahwa puskesmas-puskesmas di Kubu Raya masih terdapat sedikitnya 15 puskesmas yang belum berhasil mencapai UCI yang tersebar diseluruh daerah Kubu Raya. Namun, puskesmas yang menjadi perhatian peneliti ialah puskesmas-puskesmas yang sangat dekat dengan perkotaan juga berada dibawah standar UCI nasional yaitu Puskesmas Sui. Rengas, Sui. Raya Dalam, Sui. Durian, Korpri, dan Sui. Ambawang.

Berikut data lengkap imunisasi dasar di Puskesmas dekat perkotaan di Kabupaten Kubu Raya Tahun 2019:

Tabel 1.4
Imunisasi Puskesmas yang Dekat dengan Daerah Perkotaan
Kabupaten Kubu Raya Tahun 2019

Puskesmas	Kategori										Capaian Imunisasi Dasar Lengkap (%)	UCI/Non UCI
	BCG	Poli 1	Dpt/Hb 1	Poli 2	Dpt/Hb 2	Poli 3	Dpt/Hb 3	Poli 4	IPV	Campak		
Sui. Rengas	601	601	598	598	595	595	563	562	576	574	90.32	UCI
Sui. Raya Dalam	1,151	1,133	1,151	1,071	1,151	996	1,151	871	815	974	82.28	Non UCI
Sui. Durian	2,041	2,041	2,022	2,038	2,041	2,018	2,030	2,041	1,908	2,009	99.61	UCI
Korpri	509	209	509	509	508	508	502	502	448	496	91.01	UCI
Sui. Ambawang	629	629	571	579	527	538	479	509	483	431	67.73	Non UCI
Jumlah	4,931	4,613	4,851	4,795	4,822	4,655	4,725	4,485	4,230	4,484		

Sumber : Dinas Kesehatan Kubu Raya (2019)

Berdasarkan tabel 1.4 diketahui bahwa Puskesmas dekat dengan daerah perkotaan yang memiliki capaian imunisasi dasar lengkap dengan persentase terendah adalah Puskesmas Sungai Ambawang dengan persentase 67,73%. Penulis memilih Puskesmas Sungai Ambawang menjadi lokasi penelitian ini karena untuk mengetahui sebab rendahnya capaian UCI di Puskesmas yang dekat

dengan perkotaan tersebut. Terdapat 6 desa yang berada di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang, diantaranya sebagai berikut:

Tabel 1.5
Imunisasi Balita di Wilayah Kerja Puskesmas Sui. Ambawang
Kabupaten Kubu Raya Per Januari – Desember 2019

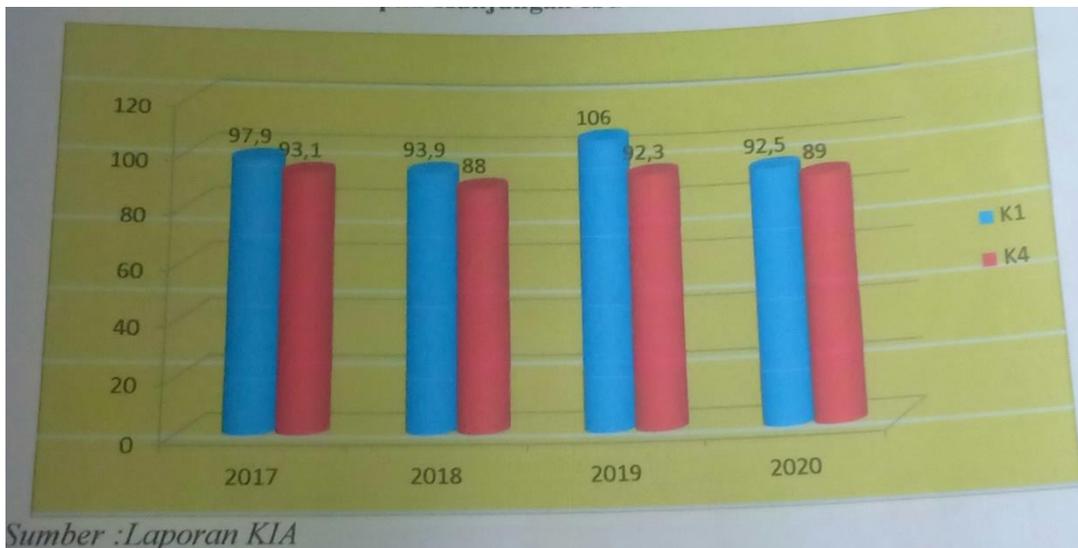
No	Desa	Kategori						
		BCG	Poli 1	Poli 2	Poli 3	Poli 4	IPV	Campak
1	Ambawang Kuala	187	188	173	155	147	147	103
2	Ampera Raya	57	57	46	48	53	36	36
3	Jawa Tengah	77	78	71	57	40	55	42
4	Durian	127	131	119	125	125	117	118
5	Mega Timur	124	128	112	102	90	93	78
6	Malaya	63	60	58	51	54	43	52
Jumlah		635	642	579	538	509	491	429

Sumber : Puskesmas Sungai Ambawang (2019)

Berdasarkan tabel 1.5 diketahui bahwa hampir di seluruh desa di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang terjadi turun dan naik pada jumlah imunisasi pada balita sejak pertama kali diberikan, dari imunisasi BCG sampai imunisasi tahap akhir yaitu imunisasi campak. Sehingga pemberian imunisasi tidak merata dan tidak lengkap pada tahap akhir imunisasi dasar lengkap.

Dari data-data diatas apabila di dibandingkan dengan cakupan kunjungan ibu hamil yang cukup tinggi yakni K-1 92,5% dan K-4 89% pada tahun 2020 tidak sesuai dengan jumlah sasaran yang tercapai di desa-desa wilayah kerja puskesmas sungai ambawang. Berikut ini adalah grafik kunjungan ibu hamil di puskesmas sungai ambawang kubu raya:

Grafik 1.1
Cakupan Kunjungan Ibu Hamil K-1 dan K-4
Di Puskesmas Sungai Ambawang tahun 2017-2020



Sumber :Laporan KIA

Keterangan:

- K-1 merupakan kunjungan ibu hamil usia 0-12 minggu
- K-4 merupakan kunjungan ibu hamil minimal 4 kali

Grafik 1.1 di atas merupakan Laporan KIA dari Puskesmas Sungai Ambawang tahun 2020 dapat diketahui bahwa kunjungan Ibu hamil K-4 pada Puskemas Sungai Ambawang mencapai 89% atau sekitar 620 kunjungan ibu hamil pada tahun 2020 dan sempat mengalami kenaikan pada tahun 2019 kemudian kembali turun pada tahun 2020. Pada grafik tersebut dapat dilihat bahwa kunjungan K-4 atau kunjungan minimal 4 kali dengan ketentuan 1 kali pada trimester pertama, 1 kali pada tri mester kedua, dan 2 kali saja di trimester 3. Dan Kunjungan ibu hamil pada usia kandungan 0-12 minggu atau K-1 sebanyak 92,5% .

Berdasarkan data tersebut adanya ketidaksesuaian antara jumlah kunjungan ibu hamil yang scukup tinggi dengan jumlah capaian sasaran imunisasi di wilayah kerja puskesmas sungai ambawang.

Selain data kunjungan di atas, capaian UCI puskesmas yang rendah apabila dibandingkan dengan jumlah petugas yang tercatat pada struktur organisasi yang ada pada wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang tidak sesuai, hal ini berdasarkan KEPUTUSAN KEPALA DINAS KABUPATEN KUBU RAYA NO. 101/Dinkes/2017 Tentang Struktur Organisasi di Puskesmas Sungai Ambawang, bahwa Sungai Ambawang memiliki petugas pelaksana yaitu struktur inti terdiri dari 1 Penanggung Jawab UKM Esensial, dengan anggotanya 1 Petugas bidang KIA dan 1 petugas Bidang Promosi Kesehatan, 1 petugas Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Menular yang bertugas di Puskesmas Sungai Ambawang dan 1 Penanggungjawab Jaringan dan jejaring pada setiap desa dengan 9 anggota bidan desa yang tersebar di seluruh desa.

Kemudian dibantu kader-kader lapangan yang sesuai dengan KEPUTUSAN KEPALA PUSKESMAS AMBAWANG NO: SK/002/PSA/2020 Tentang Penanggungjawab Pelayanan dan Program Puskesmas Sungai Ambawang bekerjasama dengan Kader-kader Pelaksana yang bertugas menjalankan Program Imunisasi di 6 Desa dibawah wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang. Sedikitnya 3 Perawat Desa di setiap desa dan 5 kader pada setiap 1 desa tersebar melalui Posyandu desa terdapat di semua desa yang berada di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang. Apabila dijumlahkan keseluruhan 48 petugas di desa-desa ditambah 4 petugas esensial dan 10 petugas jaringan di puskesmas adalah 62 Petugas Pelaksana Program Imunisasi Dasar Lengkap di Puskesmas Sungai Ambawang secara keseluruhan baik di puskesmas dan di desa.

Berdasarkan data tersebut bahwa adanya ketidaksesuaian antara banyaknya jumlah petugas pelaksana program imunisasi dasar lengkap yang berjumlah 62 petugas dengan jumlah sasaran balita yang mendapat imunisasi yakni sedikitnya capaian Imunisasi Dasar Lengkap di desa-desa yang berada dibawah wilayah kerja puskesmas sungai ambawang yang hanya mencapai 67,7% saja dan semakin menurunnya jumlah sasaran imunisasi hingga imunisasi akhir.

Berdasarkan uraian diatas menunjukkan bahwa belum berhasilnya pelaksanaan program imunisasi dasar lengkap pada bayi dan anak di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya. Pendistribusian program imunisasi dasar lengkap seharusnya dilakukan secara efektif dan efisien oleh penanggung jawab pelaksanaannya. Hal ini seharusnya sesuai dengan Peraturan Bupati Kubu Raya No. 37 Tahun 2020 tentang Imunisasi Dasar Lengkap pada Bayi, pelayanan imunisasi dilaksanakan secara efektif dan efisien serta dapat menjaga derajat kesehatan seluruh masyarakat di Wilayah Kubu Raya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk meneliti dengan judul “Implementasi Kebijakan Program Imunisasi Dasar Lengkap di Wilayah Kerja Puskesmas Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Puskesmas Sungai Ambawang sebagai Puskesmas yang dekat dengan perkotaan belum berhasil mencapai UCI Nasional imunisasi dasar

lengkap paling rendah yaitu 67,73% dibandingkan wilayah kerja Puskesmas lainnya.

2. Imunisasi balita di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang mengalami penurunan, dan terjadi inkonsistensi jumlah balita yang mendapat imunisasi dasar lengkap dari imunisasi BCG sampai campak pada tahun 2019.
3. Adanya ketidaksesuaian perbandingan antara kunjungan ibu hamil K-1 92,5% dan K-4 89% dengan sasaran balita yang mencapai 67,73%.
4. Adanya kesenjangan antara Jumlah petugas pelaksana yang berjumlah 62 Petugas yang tersebar di puskesmas sungai ambawang dan desa-desa dengan jumlah sasaran imunisasi yang menurun dan tidak lengkap hingga tahap akhir imunisasi dasar lengkap.

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, penelitian ini berfokus pada penyebab belum berhasilnya implementasi program kebijakan imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apa yang menyebabkan implementasi kebijakan program imunisasi dasar lengkap belum berhasil mencapai UCI (*Universal Child Immunization*) di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan analisis penyebab belum berhasilnya pelaksanaan kebijakan program imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.6.1 Manfaat Teoritis

Suatu manfaat daripada penelitian ini secara teoritis untuk menambah wawasan dalam kajian Ilmu Administrasi public khususnya kajian Kebijakan dalam Ilmu Administrasi Publik dan juga penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan pustaka bagi peneliti lain yang memiliki tema serupa.

1.6.2 Manfaat Praktis

Dalam manfaat praktisnya, penelitian ini di menjadi saran untuk birokrasi terkait dalam memperbaiki kinerja birokrasi agar menjadi lebih baik.

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti khususnya pengetahuan tentang penyebab tidak berhasilnya pelaksanaan program imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja Puskesmas.

2. Bagi Puskesmas Sungai Ambawang

Penelitian ini dapat dijadikan bahan evaluasi dan masukan bagi Puskesmas Sungai Ambawang untuk dapat meningkatkan upaya lebih

lanjut dalam mewujudkan pelaksanaan program imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja sehingga mensejahterakan masyarakat khususnya bayi dan anak di bidang kesehatan, dapat dipertahankan.