

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Adapun Istilah kebijakan public dalam bahasa inggris yang berarti public policy, adapun policy ada yang memaknai “kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhajir Darwin, 1998) dan ada juga yang mengartikannya sebagai “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahap, 1990). Walaupun demikian, kecenderungan dalam memakanai policy adalah digunakan untuk istilah kebijakan, sehingga pengertian dari public policy adalah kebijakan public. Kebijakan Publik dalam Kehidupan organisasi pemerintah digunakan sebagai suatu tindakan untuk memilih dan menunjukkan suatu pilihan yang penting terhadap segala aspek kehidupan.

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan para ahli seperti Menurut Syafiie (2006: 105), dinyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk yang akan dilakukan atau tidak akan dilakukan. Menurut Winarno (2007:17), kebijakan adalah arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang memberikan hambatan dan peluang bagi kebijakan yang diusulkan untuk digunakan dan diatasi untuk mencapai suatu tujuan atau mewujudkan tujuan tertentu.

Menurut Suharto (2005:7), kebijakan adalah ketentuan yang memuat prinsip-prinsip penggerakkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana

dan konsisten dalam mencapai tujuan. Adapun Wahab (2008:32) menyatakan bahwa kebijakan public memiliki tiga kelompok yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan makro atau umum dan dasar merupakan kebijakan yang menjadi dasar acuan untuk kebijakan turunan dibawah nya, sebagai contoh ; 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2) UUD/Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU; 3) Peraturan Pemerintah; 4) Peraturan oleh Presiden, 5) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan meso atau explanatory, yakni kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang menjelaskan kebijakan dasar lebih rinci dapat berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati.
3. Kebijakan mikro yaitu kebijakan yang di buat untuk mengatur pelaksanaan atau pelaksanaan kebijakan di atasnya. Seperti kebijakan turunan/peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota.

Menurut Winarno (2002:17), kebijakan publik adalah hipotesis yang berisi kondisi awal dan konsekuensi yang dapat diprediksi. Kebijakan publik harus dibedakan dari bentuk kebijakan lainnya, seperti kebijakan privasi. Keterlibatan faktor non-pemerintah mempengaruhinya. Leo (2008:6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Banyak orang beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami karena yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Tangkilisan (2003:2) mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah beberapa

kegiatan pemerintah untuk memecahkan masalah, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan orang banyak.

Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah Kebijakan sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh sekelompok orang tertentu untuk mengarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu, dalam arti bahwa keputusan sebagai tindakan yang dilakukan untuk tujuan tertentu. Adapun kebijakan public juga di sebut sebagai kebijaksanaan pemerintah yang di arahkan kepada tujuan-tujuan tertentu untuk kepentingan umum yang disebut kebijakan public.

2.1.1 Karakteristik Kebijakan Publik

Dalam bukunya Subarsono, (2005:97) berisikan tentang karakteristik kebijakan public yang dibagi menjadi beberapa karakteristik adalah sebagai berikut:

1. Kejelasan dari isi Kebijakan Publik, yang berarti bahwa dalam sebuah kebijakan public haruslah di memiliki isi kebijakan yang jelas dan rinci. Karena dalam suatu kebijakan kejelasan dari kebijakan akan lebih mudah dipahami oleh pihak implementor dan melaksanakan tindakan nyata dengan baik. Apabila kebijakan public tidak memiliki suatu kejelasan dari isi kebijakan dengan rinci kemungkinan timbulnya distrosi dalam mengimplementasikan suatu kebijakan tersebut.
2. Kebijakan berdasarkan teoritis akan memiliki sifat yang sangat baik karena telah teruji berdasarkan teoritis yang menjadi dasar kebijakan

public tersebut dirumuskan, walaupun perlu adanya penyesuaian kembali terhadap kondisi lingkungan social tertentu.

3. Seberapa besarnya pengalokasian sumberdaya anggaran yang di anggarkan untuk kebijakan tersebut. Pembiayaan adalah faktor utama dalam setiap program-program kebijakan yang telah ditentukan, insentif terhadap implementor menjadi dukungan yang baik dalam pelaksanaan suatu kebijakan.
4. Hubungan yang terkait antar instansi pelaksana, hal ini dimaksudkan bahwa kegagalan suatu program kebijakan akibat dari kurangnya koordinasi baik berupa koordinasi vertical maupun horizontal antar instansi yang terlibat dalam program tersebut.
5. Kejelasan aturan dan konsistensi yang terdapat dalam suatu instansi pelaksana program
6. Komitmen dari aparatur pemerintah sebagai pihak implementor program kebijakan terhadap tujuan kebijakan public. Seperti hal nya kasus korupsi dalam negeri yang dimana pihak aparatur pemerintah dan implementor yang tidak komitmen dalam tanggungjawabnya.
7. Kelompok-kelompok yang luar yang terlibat dalam implementasi program kebijakan public. Suatu program yang dapat memberikan peluang cukup luas kemungkinan terlibatnya masyarakat sekitar akan menarik perhatian dan memberikan dukungan terhadap program tersebut. Sehingga masyarakat tidak akan merasa terasing dan tidak

hanya menjadi penonton pasif terhadap program kebijakan tersebut di wilayahnya.

2.1.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Pembuatan kebijakan publik merupakan hal yang kompleks karena melibatkan banyak proses dan variabel yang harus dipelajari oleh para pelaku pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa pakar politik yang tertarik mempelajari kebijakan publik membagi proses pembuatan kebijakan publik menjadi beberapa tahapan. Distribusi semacam ini bertujuan untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik (Winarno, 2007: 32).

James Anderson menyatakan (Subarsono, 2005:12-13) bahwa proses kebijakan public melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Formulasi Masalah

Dalam memformulasikan masalah, isu-isu masalah public kemudian dianalisis tentang permasalahan public untuk diketahui lebih jelas permasalahan dan poin-poin penting dari permasalahan tersebut seperti, apa yang menjadi masalah? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan public? Dan Bagaimanakah masalah-masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?

2. Formulasi Kebijakan Publik

Setelah permasalahan public masuk dalam agenda pemerintah, kemudian di cari alternative-alternatif kebijakan public dan dikembangkan untuk dapat memecahkan masalah-masalah public

tersebut dan siapa saja yang terlibat dalam formulasi kebijakan public tersebut.

3. Penentuan Kebijakan Publik (Adopsi Kebijakan Publik)

Dalam proses adopsi kebijakan ialah berisi bagaimana alternatif kebijakan terpilih tersebut ditetapkan, penjabaran dari isi kebijakan dengan persyaratan kebijakan yang harus di penuhi, penentuan siapa yang akan melaksanakan daripada kebijakan public yang terpilih, penjabaran proses dan strategi dalam pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan.

4. Implementasi Kebijakan Publik

Dalam tahapan implementasi yang berisi tentang apa yang dikerjakan oleh implementor kebijakan public, siapa saja yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan public, dampak yang terjadi dari isi kebijakan public yang dilaksanakan.

5. Evaluasi Kebijakan Publik

Pada tahap akhir dari proses kebijakan public yang merupakan tahap evaluasi kebijakan ini berisi tentang pengukuran daripada tingkat keberhasilan dan dampak terhadap implementasi kebijakan public, pihak siapa saja yang berhak mengevaluasi hasil dari implementasi kebijakan terpilih, konsekuensi yang terjadi dari evaluasi kebijakan public, kemudian keputusan berupa tuntutan untuk melakukan perubahan ataupun pembatalan daripada kebijakan public yang telah dilaksanakan.

Menurut Dunn (2000:12), tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda

Beberapa aktor dipilih dan ditunjuk untuk merumuskan isu-isu dalam agenda publik. Sebelumnya, masalah-masalah tersebut berlomba-lomba untuk masuk dalam agenda kebijakan karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik.

2. Tahap Formulasi Kebijakan

Para aktor pembuat kebijakan kemudian mendiskusikan isu-isu yang telah masuk dalam agenda kebijakan dan didefinisikan untuk menemukan solusi terbaik untuk memecahkan masalah. Solusi terbaik untuk memecah masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

3. Tahap Adopsi Kebijakan

Para pembuat kebijakan menawarkan berbagai macam alternatif kebijakan. Pada akhirnya, salah satu alternatif kebijakan diambil untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik dengan dukungan mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Sebuah program kebijakan hanya akan menjadi catatan para elite jika program tersebut tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan

masalah harus dilaksanakan, yaitu dilaksanakan oleh instansi pemerintah di tingkat yang lebih rendah.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dinilai atau dievaluasi. Hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan-kebijakan tersebut telah mampu menyelesaikan masalah. Kebijakan publik dibuat untuk mencapai dampak yang diinginkan.

Michael Howlet dan M.Ramesh (dalam Subarsono, 2005: 13-14) mengungkapkan bahwa proses kebijakan public menurutnya memiliki 5 tahapan, sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda : yaitu suatu tahapan berupa proses kegiatan dalam mengupayakan isu dari suatu masalah agar bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi Kebijakan Publik: yaitu suatu proses dalam kegiatan merumuskan alternative pilihan-pilihan kebijakan untuk di tetapkan oleh pemerintah menjadi sebuah pemecahan masalah public tersebut.
3. Pembuatan Kebijakan Publik: yaitu suatu proses kegiatan untuk memilih salah satu dari pilihan-pilihan alternative kebijakan sebagai upaya pemerintah dalam melakukan suatu tindakan ataupun tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi Kebijakan Publik: yaitu suatu proses yang dilaksanakannya sebuah kebijakan public untuk mencapai hasil dari pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

5. Evaluasi Kebijakan Publik: yaitu suatu proses kegiatan untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja dari sebuah kebijakan public yang telah dilaksanakan.

Berdasarkan tahapan-tahapan tersebut, penelitian ini di tulis dengan mencoba menelaah salah satu tahapan proses kebijakan yaitu tahap Implementasi dengan melihat factor-faktor yang mempengaruhi pada Kebijakan Program Imunisasi Dasar Lengkap di Puskesmas Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya.

2.1.3 Urgensi Kebijakan Publik

Dalam studi Kebijakan Publik yang memiliki urgensi penting terhadap perkembangan ilmu pengetahuan, profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik. Adapun urgensi kebijakan menurut Dye dalam subarsono (2005: 4):

1. Pengembangan dalam ilmu pengetahuan

Untuk konteks ilmu pengetahuan, ilmuan menempatkan kebijakan public tersebut sebagai variable yang terpengaruh, sehingga kemudian berusaha untuk menentukan variable pengaruh yang mempengaruhi kebijakan. hal ini dimaksudkan bahwa studi kebijakan public ialah suatu ilmu pengetahuan yang di kembangkan untuk mencari apa saja variable –variabel yang menjadi pengaruh terhadap kebijakan public.

2. Profesionalisme praktisi atau membantu praktisi dalam pemecahan masalah public

Pembelajaran tentang kebijakan public dapat menjadi kan praktisi kebijakan public memiliki dasar secara teoritis terhadap upayanya

membuat kebijakan public yang tepat dan meminimalisir kegagalan yang terjadi terhadap kebijakan public tersebut.

3. Kegunaan terhadap politik

Apabila kebijakan tersebut dibuat melalui proses yang benar dengan dasar teori yang tepat, maka kedudukan daripada kebijakan tersebut kuat dari kritikan lawan politik. Kebijakan yang dapat meyakinkan lawan politik tidak akan mudah untuk dicabut dari alasan-alasan yang sesaat dari lawan-lawan politiknya.

2.1.4 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Setiap Administrator dalam kebijakan public dituntut untuk memiliki kemampuan, kemauan, dan tanggungjawab yang tinggi sehingga diharapkan dapat membuat suatu kebijakan public dengan memikirkan atas segala resikonya baik yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan. Dalam setiap perumusan kebijakan tersebut tidak luput mendapat berbagai macam jenis pengaruh negative yang dapat mempengaruhi terhambatnya kebijakan tersebut lakukan. Menurut Nigro dan Nigro (Anggara, 2014:174) ada beberapa pengaruh yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan, yaitu sebagai berikut:

1. Pengaruh dari luar

Sebagai administrator pentingnya mempertimbangkan alternative kebijakan yang ditetapkan dengan pemikiran yang rasional, namun proses pembuatan kebijakan yang tidak dapat terhindari dari dunia nyata sehingga tekanan dari luar menjadi salah satu pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan public.

2. Pengaruh kebiasaan lama

Sunk costs adalah suatu kebiasaan lama organisasi yang cukup sulit untuk di tinggalkan karena menyangkut kebiasaan lama dari para administrator kebijakan, seperti kebiasaan investasi modal, sumber dan waktu yang digunakan dalam membiayai program tertentu. Kebiasaan tersebut cenderung akan selalu ada apabila kebijaksanaan telah dipandang cukup memuaskan.

3. Pengaruh dari sifat-sifat pribadi

Sifat bawaan pribadi seringkali menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan, seperti halnya dalam proses penerimaan dan juga pengangkatan pegawai baru, hal ini menjadikan pengaruh tersebut memiliki peranan yang paling besar.

4. Pengaruh dari kelompok luar

Adapun lingkungan social yang menjadi pengaruh terhadap pembuatan kebijakan, hal ini dengan mempertimbangkan pengalaman yang dimiliki dari implementor yang awalnya berada dari luar.

5. Pengaruh keadaan masa lalu

Mempertimbangkan pengaruh dari sejarah masa lalu tentang pekerjaan sebelumnya, hal ini dimaksudkan bahwa orang yang biasanya membuat kebijakan tidak serta merta mudah untuk melimpahkan pekerjaan karena khawatir wewenang dan tanggung jawab diberikan disalahgunakan.

2.1.5 Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Dalam bukunya Subarsono (2005:6) menyatakan, bahwa kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh variabel-variabel berikut, yaitu:

1. Tujuan yang hendak di capai berupa tujuan yang sangat kompleks, yakni semakin sulit pula dalam mencapai suatu kinerja kebijakan. Dan sebaliknya, semakin mudah pencapaian apabila tujuan kebijakan tersebut bersifat sederhana.
2. Mempertimbangkan preferensi nilai sehingga kebijakan dengan variansi nilai lebih rumit di capai dibanding kebijakan yang mencapai satu nilai.
3. Sumber daya juga mendukung dalam suatu kebijakan yang dimana kebijakan tersebut tidak terlepas dari anggaran, fasilitas dan material lainnya.
4. Kemampuan implementor yang terlibat dalam membuat suatu kebijakan. Kualitas suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh implementor kebijakan yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Kualitas ditentukan oleh latar belakang pendidikan, bidang kompetisinya dan moral.
5. Lingkungan social, politik, dan ekonomi mempengaruhi konteks tersebut sehingga kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan dalam pembuatan kebijakan untuk mencapai suatu tujuan menjadi berpengaruh terhadap kinerja kebijakan yang dimana strategi tersebut dapat berupa *top-down approach* dan *button-up approach*, atau otoriter dan demokrasi.

2.1.6 Jenis Kebijakan Publik

Pakar kebijakan public James Anderson dalam Subarsono (2005:19-20) mengategorikan kebijakan public menjadi 4 kategori:

1. Kebijakan Substantif dengan Kebijakan Prosedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Pada saat yang sama, kebijakan prosedural adalah kebijakan yang dibuat dengan bagaimana kebijakan substantive dilakukan. Seperti kebijakan raskin yang dibuat untuk orang miskin, kemudian kebijakan procedural dibuat ialah tentang bagaimana raskin tersebut diberikan.

2. Kebijakan Distributif versus Kebijakan Regulatori versus Kebijakan re-distributif

Kebijakan distributif adalah kebijakan tentang distribusi pelayanan atau memberikan manfaat kepada masyarakat ataupun individu. Kebijakan regulasi adalah kebijakan yang berupa kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau larangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Dan kebijakan re-distributif adalah tentang kebijakan yang mengatur kekayaan, kepemilikan dan hak-hak masyarakat. Seperti kebijakan asuransi kesehatan untuk orang miskin.

3. Kebijakan Material versus Kebijakan Simbolik

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan manfaat dan keuntungan sumber daya yang kompleks kepada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolik adalah kebijakan yang memberikan manfaat yang hanya berupa simbolis untuk kelompok sasaran.

4. Kebijakan Barang Umum dan Barang Privat

Kebijakan barang publik adalah kebijakan yang bertujuan mengatur penyediaan barang atau jasa publik. Seperti kebijakan membangun jalan raya. Sedangkan kebijakan barang privat adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang dan jasa untuk pasar bebas. Seperti parkir umum.

2.2 Implementasi Kebijakan

Dalam kebijakan public, segala tahapan-tahapan kebijakan merupakan sangat penting dalam pembentukan kebijakan baru untuk dijadikan sebagai solusi untuk mengatasi permasalahan yang ada. Oleh karena itu, salah satu variable dari proses kebijakan yang paling penting adalah bagaimana kebijakan public tersebut dilaksanakan, yang dimana dalam implementasi kebijakan sebagai wujud nyata dari tindakan apa yang dilakukan oleh pemerintah. Secara etimologis, konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam Kamus Besar Webster, implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan dan memberikan efek praktis (*to have a impact/effect on something*) (Wahab, 2008:64).

Menurut Edward III (1980:1) bahwa implementasi di artikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan (output, outcome).

Menurut Van Meter Van Horn dalam Anggara (2014:232) implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang di arahkan kepada tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.

Menurut Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabaqtier dalam Nugroho (2015:220) implementasi adalah suatu pelaksanaan kebijakan dasar, kemudian digabung dengan keputusan anggaran dasar dan ditetapkan suatu tujuan dan dikejar dengan berbagai cara.

Berdasarkan pengertian diatas dapat di simpulkan bahwa implementasi adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah berupa segala aktivitas-aktivitas yang dilakukan pemerintah untuk melaksanakan suatu kebijakan secara efektif, seperti halnya pelaksanaan aneka ragam program dari kebijakan yang telah dibuat. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, social.

2.2.1 Teori Implementasi Kebijakan

Dalam Penelitian ini peneliti menggunakan teori Implementasi oleh Edward III sebagai dasar teori agar dapat mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan belum berhasilnya Implementasi Kebijakan Program Imunisasi Dasar Lengkap di Wilayah Kerja Puskesmas Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya. Disesuaikan dengan Teori Implementasi Kebijakan Menurut Edward III (1980:1) bahwa implementasi di artikan sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijaksanaan dan adanya hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan berupa output dan outcome. Berhubungan dengan adanya hasil atau konsekuensi yang mempengaruhi Kebijaksanaan Publik, Edward III (dalam Widodo, 2010:101) menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi yang dilakukan oleh komunikator terhadap komunikan. Informasi tentang kebijakan publik perlu disampaikan kepada para pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut agar tujuan dan sasaran dari kebijakan tersebut dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain:

a. Dimensi Transmisi

Dimensi transmisi mengharuskan kebijakan publik disampaikan kepada pelaksana kebijakan, kelompok sasaran kebijakan, dan pihak berkepentingan lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung.

b. Dimensi Kejelasan

Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan ditransmisikan kepada pelaksana, kelompok sasaran dan pihak berkepentingan lainnya secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa maksud, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan publik sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus disiapkan dan dilaksanakan. agar kebijakan tersebut efektif dan efisien.

c. Dimensi Konsistensi

Dimensi konsistensi diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak membingungkan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran dan pihak yang berkepentingan.

2. Sumber Daya

Indikator Sumber Daya terhadap keberhasilan Implementasi Kebijakan Public menjadi faktor yang sangat mempengaruhi suatu kebijakan. Adapun Sumber daya ini meliputi:

a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Edward III menyatakan bahwa “sumber daya yang paling penting dalam mengimplementasikan suatu program kebijakan adalah anggota implementor itu sendiri.

Tidak peduli seberapa jelas dan konsisten pelaksanaan perintah dan betapapun akuratnya perintah itu ditransmisikan, jika implementor untuk melaksanakan kebijakan, kekurangan sumber daya untuk melakukan kegiatan yang efektif, maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif’.

b. Sumber Daya Anggaran

Sumber Daya Anggaran merupakan variable yang sangat penting karena mencakup penyediaan fasilitas dan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pelaksana kepada public. Seperti halnya keterbatasan

anggaran yang menjadi penyebab utama dalam gagalnya implementasi program kebijakan public.

Edward menyatakan bahwa "hasil riset di kota-kota baru menunjukkan bahwa terbatasnya pasokan insentif federal merupakan penyebab utama kegagalan program". Hal ini dimaksudkan bahwa insentif yang sesuai menjadi faktor utama dalam mewujudkan keberhasilan suatu program kebijakan.

Hal ini dapat disimpulkan bahwa keterbatasan sumber daya anggaran akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dan program tersebut tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Keterbatasan anggaran menyebabkan disposisi pelaku kebijakan berada di bawah.

c. Sumber Daya Peralatan

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan suatu kebijakan yang meliputi bangunan, tanah, dan fasilitas-fasilitas pendukung, yang kesemuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

Edward III menyatakan, "Pelaksana mungkin memiliki staf yang cukup untuk memahami apa yang harus dilakukan dan melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa bangunan, peralatan, perlengkapan dan bahkan lansekap yang diperlukan, itu tidak akan memiliki hasil yang baik".

d. Sumber Daya Kewenangan

Sumber daya lain yang cukup penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah kewenangan. Kewenangan yang cukup untuk mengambil keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga tersebut dalam melaksanakan suatu kebijakan. Kewenangan ini menjadi esensial ketika dihadapkan pada suatu masalah dan menuntut untuk segera diselesaikan dengan keputusan.

3. Disposisi

Disposisi diartikan sebagai kemauan, keinginan, dan kecenderungan pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan dengan sungguh-sungguh sehingga tujuan kebijakan dapat terwujud.

Edward III mengatakan bahwa jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus memiliki kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Berikut adalah Faktor-faktor yang termasuk dalam indikator disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

a. Pengangkatan Birokrasi

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan alami terhadap implementasi kebijakan jika personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel

pelaksana kebijakan harus didedikasikan untuk kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus untuk kepentingan masyarakat.

b. Insentif

Insentif merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Orang bergerak berdasarkan kepentingannya, kemudian memanipulasi insentif oleh pembuat kebijakan untuk mempengaruhi tindakan pelaksana kebijakan. Peningkatan keuntungan atau biaya yang pasti dapat menjadi faktor pendorong yang membuat pelaksana melaksanakan perintah dengan baik. Hal itu dilakukan sebagai upaya pemenuhan kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur Birokrasi

Meskipun sumber daya untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup, dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana melakukannya serta memiliki keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan mungkin masih belum efektif karena struktur birokrasi yang tidak efisien. Struktur birokrasi ini meliputi struktur birokrasi, pembagian wewenang, hubungan antar unit organisasi, dan lain-lain. Berikut ini ada dua ciri utama birokrasi, yaitu:

a. *Standard Operational Procedure (SOP)*

Menurut Winarno (2005:150), standar operasional prosedur (SOP) mengembangkan tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber

daya, dan keseragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas.

b. Fragmentasi

Edward III menjelaskan bahwa fragmentasi adalah pembagian tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa instansi berbeda yang memerlukan koordinasi. Struktur birokrasi yang terfragmentasi (terbelah atau tercerai-berai) dapat meningkatkan kegagalan komunikasi karena peluang terjadinya distorsi instruksi sangat besar. Semakin terdistorsi implementasi kebijakan, diperlukan koordinasi yang lebih intensif.

2.2.2 Imunisasi

Pengertian imunisasi yang bermula dari kata imun. Imun berarti kebal atau resisten. Anak yang diimunisasi, artinya adalah anak tersebut diberikan kekebalan terhadap penyakit tertentu. Kemenkes RI menyatakan bahwa Anak-anak yang kebal atau resisten terhadap suatu penyakit, namun belum tentu juga ia kebal terhadap penyakit-penyakit lain. Sedangkan Imunisasi adalah upaya untuk secara aktif menimbulkan/meningkatkan kekebalan seseorang terhadap suatu penyakit sehingga jika seseorang terkena penyakit, maka ia tidak akan merasa sakit atau hanya mengalami penyakit yang tidak parah.

2.2.3 Tujuan Pemberian Imunisasi

Adapun tujuan pemberian imunisasi menurut Kementerian Kesehatan (2019) adalah sebagai berikut:

1. Tujuan Umum

Dapat menekan dan menurunkan jumlah angka kesakitan, kematian dan kecacatan yang di akibatkan Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I).

2. Tujuan Khusus

- a. Dapat mencapainya target *Universal Child Immunization* (UCI) atau target nasional yaitu cakupan imunisasi lengkap dengan minimal 92% secara merata pada bayi di seluruh desa/kelurahan.
- b. Tercapainya Eliminasi Tetanus Maternal dan Neonatal (dengan target insiden di bawah 1 per 1.000 kelahiran hidup dalam kurun waktu satu tahun).
- c. Terputusnya mata rantai penularan virus polio atau biasa disebut sebagai Eradikasi polio.
- d. Tercapainya eliminasi penyakit campak pada balita dan bayi.
- e. Terselenggaranya pemberian imunisasi yang aman serta pengelolaan limbah medis (*safety injection practise and waste disposal management*)

2.2.4 Sasaran Imunisasi

Menurut Kemenkes (2019), sasaran dalam pelayanan imunisasi rutin adalah sebagai berikut :

Tabel 2.1
Sasaran Imunisasi pada Bayi

Jenis Imunisasi	Usia Pemberian	Jumlah Pemberian	Interval Minimal
Hepatitis B	0-7 hari	1	-
BCG	1 bulan	1	-
Polio/IPV	1, 2, 3, 4 bulan	4	4 minggu
DPT-HB-Hib	2, 3, 4 bulan	3	4 minggu
Campak	9 bulan	1	-

Sumber : Kemenkes (2019)

Tabel 2.2
Sasaran Imunisasi pada Anak Balita

Jenis Imunisasi	Usia Pemberian	Jumlah Pemberian
DPT-HB-Hib	18 bulan	1
Campak	24 bulan	1

Sumber : Kemenkes (2019)

2.2.5 Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I)

Di bawah ini merupakan nama-nama penyakit menular yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I) Menurut Kemenkes (2019), antara lain :

Tabel 2.3
Penyakit yang Dapat Dicegah dengan Imunisasi (PD3I)

No	Nama Penyakit	Definisi dan Penyebab	Penularan	Gejala	Komplikasi
1	Difteri	Penyakit yang disebabkan oleh bakteri <i>Corynebacterium diphtheriae</i> .	Melalui kontak fisik dan pernafasan.	<ul style="list-style-type: none"> • Radang tenggorokan • Hilang nafsu makan • Demam ringan • Dalam 2-3 hari timbul selaput putih kebiru-biruan pada tenggorokan dan tonsil 	Gangguan pernafasan yang berakibat kematian.
2	Pertusis	Penyakit pada saluran pernafasan yang disebabkan oleh bakteri <i>Bordetella pertussis</i> (batuk rejan).	Melalui percikan ludah (droplet infection) dari batuk atau bersin.	<ul style="list-style-type: none"> • Pilek • Mata merah • Bersin • Demam • Batuk ringan yang lama kelamaan menjadi parah dan menimbulkan batuk yang cepat dan keras 	Pneumonia bacterialis yang dapat menyebabkan kematian.
3	Tetanus	Penyakit yang disebabkan oleh	Melalui kotoran yang masuk ke dalam luka	<ul style="list-style-type: none"> • Gejala awal: kaku otot pada rahang, 	<ul style="list-style-type: none"> • Patah tulang akibat

		Clostridium tetani yang menghasilkan neurotoksin.	yang dalam.	<p>disertai kaku pada leher, kesulitan menelan, kaku otot perut, berkeringat dan demam.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pada bayi terdapat gejala berhenti menetak (sucking) antara 3 sampai dengan 28 hari setelah lahir. • Gejala berikutnya kejang yang hebat dan tubuh menjadi kaku. 	<p>kejang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pneumonia • Infeksi lain yang dapat menimbulkan kematian
4	Tuberculosis (TBC)	Penyakit yang disebabkan oleh Mycobacterium tuberculosis disebut juga batuk darah.	Melalui pernafasan dan bersin atau batuk.	<ul style="list-style-type: none"> • Gejala awal: lemah badan, penurunan berat badan, demam, dan keluar keringat pada malam hari. • Gejala selanjutnya: batuk terus-menerus, nyeri dada dan (mungkin) batuk darah. • Gejala lain: tergantung pada organ yang diserang. 	Kelemahan dan kematian.
5	Campak	Penyakit yang disebabkan oleh virus	Melalui udara (percikan ludah) dari bersin atau	<ul style="list-style-type: none"> • Gejala awal: demam, bercak kemerahan, 	<ul style="list-style-type: none"> • Diare hebat • Peradangan pada

		myxovirus viridae measles.	batuk penderita.	batuk, pilek, konjunctivitis (mata merah) dan koplik spots. • Selanjutnya timbul ruam pada muka dan leher, kemudian menyebar ke tubuh dan tangan serta kaki.	telinga • Infeksi saluran nafas (pneumonia)
6	Poliomielitis	Penyakit pada susunan saraf pusat yang disebabkan oleh virus polio tipe 1, 2, atau 3. Secara klinis menyerang anak di bawah umur 15 tahun dan menderita lumpuh kayu.	Melalui kotoran manusia (tinja) yang terkontaminasi.	• Demam • Nyeri otot dan kelumpuhan terjadi pada minggu pertama	Bisa menyebabkan kematian jika otot pernafasan terinfeksi dan tidak segera ditangani.
7	Hepatitis B	Penyakit yang disebabkan oleh virus hepatitis B yang merusak hati (penyakit kuning).	Penularan secara horizontal : • Dari darah dan produknya • Suntikan yang tidak aman • Transfusi darah • Melalui hubungan seksual Penularan secara vertikal : • Dari ibu	• Merasa lemah • Gangguan perut • Gejala lain seperti flu, urin menjadi kuning, kotoran menjadi pucat • Warna kuning bisa terlihat pada mata ataupun kulit	Penyakit ini bisa menjadi kronis yang menimbulkan pengerasan hati, kanker hati, dan menimbulkan kematian.

			ke bayi selama proses persalinan		
8	Hemofilus Influenza Tipe b (Hib)	Salah satu bakteri yang dapat menyebabkan infeksi di beberapa organ, seperti meningitis, epiglottitis, pneumonia, artritis, dan selulitis. Banyak menyerang anak di bawah usia 5 tahun, terutama pada usia 6 bulan – 1 tahun.	Droplet melalui nasofaring.	<ul style="list-style-type: none"> • Pada selaput otak akan timbul gejala meningitis (demam, kaku kuduk, kehilangan kesadaran) • Pada paru menyebabkan pneumonia (demam, sesak, retraksi otot pernafasan), terkadang menimbulkan gejala sisa berupa kerusakan alat pendengaran. 	-
9	HPV (Human Papilloma Virus)	Virus yang menyerang kulit dan membran mukosa manusia dan hewan.	Penularan melalui hubungan kulit ke kulit, HPV menular dengan mudah.	Beberapa menyebabkan kutil, sedangkan lainnya dapat menyebabkan infeksi yang menimbulkan munculnya lesi, ca servik juga disebabkan oleh virus HPV melalui hubungan seks.	
10	Hepatitis A	Suatu penyakit yang disebabkan oleh virus.	Disebarkan oleh kotoran tinja penderita: biasanya melalui makanan.	<ul style="list-style-type: none"> • Kelelahan • Mual dan muntah • Nyeri perut atau rasa tidak nyaman, terutama di daerah hati • Kehilangan nafsu makan • Demam 	

				<ul style="list-style-type: none"> • Urin berwarna gelap • Nyeri otot • Menguningnya kulit dan mata 	
--	--	--	--	--	--

Sumber: Kemenkes 2019

2.3 Hasil Penelitian yang Relevan

Penelitian yang relevan adalah perbandingan penelitian orang lain yang memiliki kajian yang sama dengan peneliti, sebagai sandingan penelitian. Adapun penelitian lain yang relevan dengan peneliti adalah sebagai berikut:

a. Skripsi Syapna Sapitri

Skripsi Syapina Sapitri, ditulis pada tahun 2019 dari Universitas Islam Negeri Medan Sumatera Utara dengan judul Efektivitas Pelaksanaan Program Imunisasi Measler Rubella di Desa Teluk Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat. Penelitian tersebut dilakukan di Desa Teluk Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat 30 Mei sampai 30 Juni 2019 bertujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan program imunisasi Measles Rubella. Penelitian ini bersifat deskriptif dengan metode kualitatif menggunakan Teori Edward III sebagai landasan penelitiannya.

Hasil penelitian tersebut diperoleh dari hasil wawancara dan hasil pengamatannya menunjukkan bahwa pelaksanaan imunisasi Measles Rubella di Desa Teluk Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat belum efektif karna masih banyak orang tua tidak mengimunisasi anaknya. Orang tua di daerah tersebut tidak berani dan merasa takut untuk memberikan imunisasi karna vaksin yang disuntikan terindikasi haram untuk digunakan

sebab vaksin tersebut terbuat dari minyak babi. Terdapat isu yang beredar berupa berita di media sosial tentang haramnya vaksin MR dan bahaya daripada vaksin MR tersebut membuat sebagian orang tua enggan untuk mengimunisasi anak mereka. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, disimpulkan bahwa efektivitas pelaksanaan program imunisasi Measles Rubella di Desa Teluk Kecamatan Secanggang Kabupaten Langkat tidak efektif karna tidak tercapai target imunisasi MR yang telah ditetapkan.

Adapun persamaan dan perbedaan dengan penelitian tersebut adalah peneliti sama-sama meneliti tentang focus penelitian yakni factor yang mempengaruhi belum berhasilnya cakupan program kebijakan imunisasi terhadap masyarakat guna mencegah penyakit-penyakit yang dapat di cegah oleh imunisasi, adanya kesamaan dalam penggunaan teori sebagai landasan penelitian, dan metode yang akan digunakan yaitu metode kualitatif. Sedangkan perbedaannya adalah penulis meneliti tentang imunisasi dasar lengkap yang wajib bagi bayi/balita sedangkan skripsi perbandingan meneliti tentang imunisasi MR dan penelitian penulis bersifat eksploratif sedangkan penelitian perbandingan bersifat deskriptif.

b. Jurnal Penelitian Stephany Agusfina

Jurnal Penelitian Stephany Agusfina, di tulis pada tahun 2018 dari Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang dengan judul Skripsi Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan nomor 42 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Imunisasi Vaksin Polio di Puskesmas Melayu Kota Piring Kecamatan Tanjungpinang Timur 2017. Penelitian ini dilakukan di

Puskesmas Melayu Kota Piring Kecamatan Tanjungpinang Timur yang bertujuan bagaimana cara pelaksanaan imunisasi sehingga tercapainya target di Puskesmas Melayu Kota Piring kota Tanjungpinang. Penelitian ini bersifat deskriptif dengan metode kualitatif menggunakan teori Said Zainal Abidin dalam Dedi Mulyadi (2015:38-39).

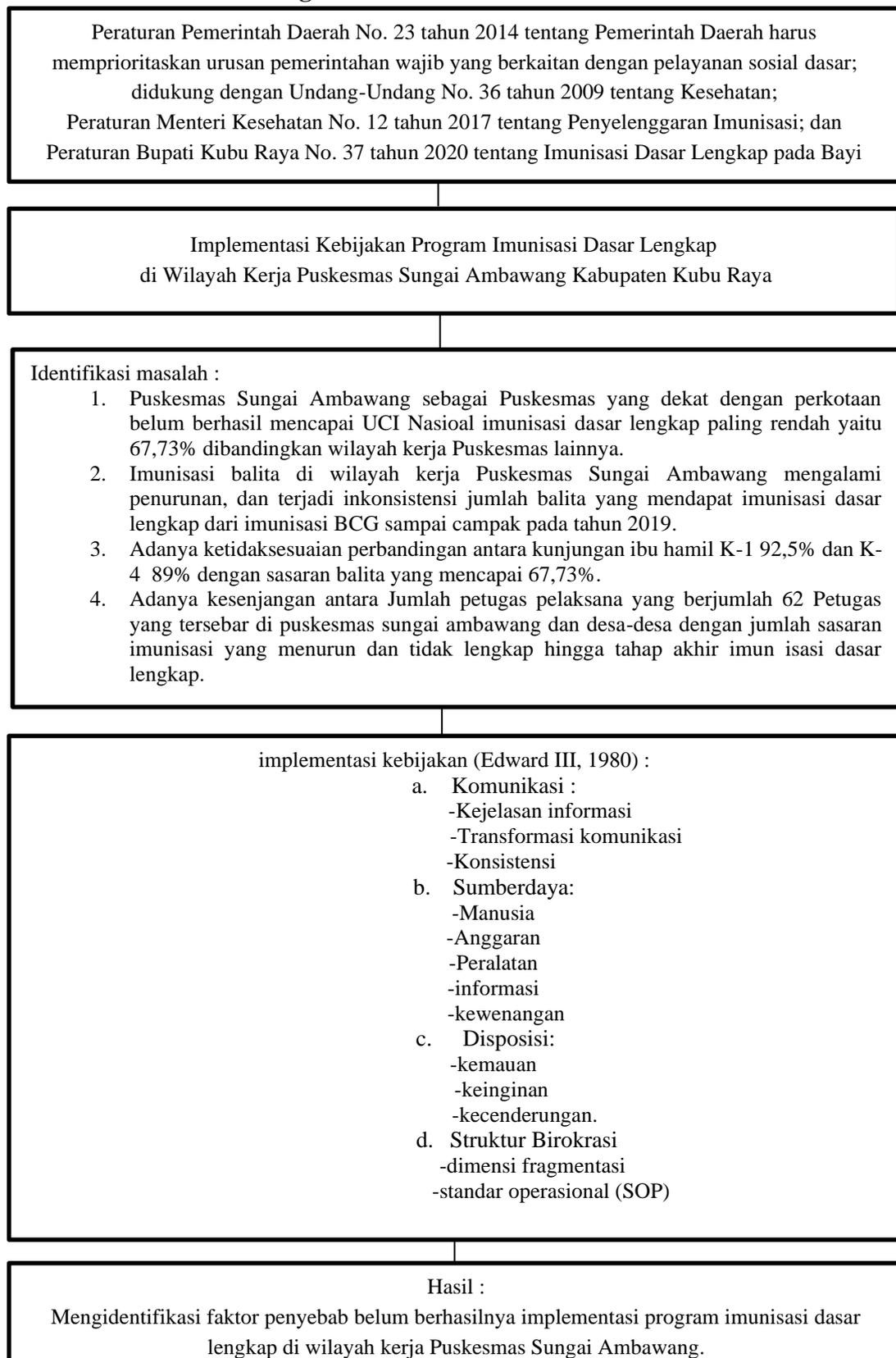
Hasil penelitian tersebut bahwa di Puskesmas Melayu Kota Piring kecamatan Tanjungpinang Timur menunjukkan hasil yang sudah cukup baik dalam mencapai target sasaran yang diinginkan oleh puskesmas, usaha yang 18 dilakukan oleh pegawai puskesmas sebagai pelaksana pemberian vaksin ini di Puskesmas dibantu oleh kader yang berada di tengah masyarakat sudah dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku.

Adapun kesamaan dari penelitian ini adalah mengkaji peraturan menteri kesehatan yang berkaitan tentang penyelenggaraan imunisasi di tingkat puskesmas, dan metode yang digunakan yakni kualitatif. Adapun perbedaan dari penelitian penulis dan penelitian perbandingan adalah penelitian perbandingan meneliti tentang implementasi penyelenggaraan imunisasi polio, sedangkan penulis meneliti tentang implementasi imunisasi dasar lengkap pada bayi. Selain itu, sifat dari penelitian perbandingan berbeda yakni bersifat deskriptif.

2.4 Alur Pikir Penelitian

Adapun kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Bagan 2.1 Alur Pikir Penelitian



2.5 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan kajian teoritis dan alur pemikiran penelitian yang diuraikan, berikut ini adalah pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian ini:

1. Apakah komunikasi menyebabkan belum berhasilnya implementasi program imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang?
2. Apakah sumber daya menyebabkan belum berhasilnya implementasi program imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang?
3. Apakah disposisi menyebabkan belum berhasilnya implementasi program imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang?
4. Apakah struktur birokrasi menyebabkan belum berhasilnya implementasi program imunisasi dasar lengkap di wilayah kerja Puskesmas Sungai Ambawang?