

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam menciptakan masyarakat Indonesia yang cerdas dan berkualitas tentunya selalu berkaitan erat dengan tiga masalah yaitu kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Kesehatan merupakan hal yang sangat penting dan berpengaruh dalam aspek kehidupan bangsa. Pemerintah sangat memperhatikan masyarakatnya, khususnya kepada anak - anak sebagai generasi penerus bangsa dan negara. Dalam hal ini segi filosofisnya yaitu, berkaitan apa yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Imunisasi. Lalu dari segi sosiologisnya, kesehatan menjadi prioritas yang sangat penting bagi Pemerintah salah satunya untuk melayani masyarakatnya. Seperti adanya program jaminan kesehatan yang tujuannya untuk membantu kesejahteraan masyarakat di bidang kesehatan.

Pemerintah melaksanakan berbagai program, melalui Kementerian Kesehatan, Dinas Kesehatan, Rumah Sakit, Puskesmas serta Posyandu. Menteri Kesehatan membuat program mengenai kampanye imunisasi vaksin campak dan rubella (*Measles Rubella*) MR. Berdasarkan hasil surveilans dan cakupan imunisasi, maka imunisasi campak rutin saja belum cukup untuk mencapai target eliminasi campak. Maka dari itu dilakukan program imunisasi vaksin campak dan rubella atau vaksin MR untuk dapat dicegah penularannya di Indonesia.

Indonesia telah berkomitmen untuk mencapai Eliminasi Campak dan Pengendalian Rubella atau *Congenital Rubella Syndrome* (CRS) pada tahun 2020. Sedangkan untuk akselerasi pengendalian penyakit rubella atau CRS maka perlu dilakukan kampanye imunisasi tambahan sebelum introduksi vaksin MR ke dalam imunisasi rutin. Tujuan dari imunisasi campak dan rubella ini adalah untuk meningkatkan kekebalan masyarakat terhadap campak dan rubella secara cepat, memutuskan transmisi virus campak dan rubella, menurunkan angka kejadian CRS, sehingga Kementerian Kesehatan RI membentuk Kelompok Kerja Nasional Eliminasi Campak dan Pengendalian Rubella dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor HK.01.07/ MENKES/ 191/ 2017, sedangkan pedoman pelaksanaan imunisasi vaksin MR tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Imunisasi.

Menurut data WHO (*World Health Organization*), sejak tahun 1970 penyakit campak sudah mendapat perhatian yang sangat serius. Sebelum ditemukannya vaksin campak, lebih dari 90% anak yang berusia di bawah 12 tahun terkena penyakit tersebut. Pada saat ini, Indonesia berada pada tahap reduksi dengan pengendalian dan pencegahan Kasus Luar Biasa (KLB). Isu mengenai campak dan rubella memang menjadi perbincangan hangat dari tahun ke tahun, apalagi dengan dilaksanakannya kampanye vaksin campak rubella pada tahun 2017 dan tahun 2018 di seluruh Provinsi di Indonesia. Program ini merupakan tindakan cepat yang dilakukan oleh Pemerintah dalam menangani kasus campak dan rubella yang terjadi di Indonesia.

Strategi yang dilakukan untuk mencapai target tersebut adalah 1) Penguatan imunisasi rutin untuk mencapai cakupan imunisasi campak $\geq 95\%$ di semua tingkatan; 2) Pelaksanaan crash program campak di 183 Kabupaten/Kota pada bulan Agustus-September 2016; 3) Pelaksanaan kampanye vaksin *Measles Rubella* secara bertahap dalam 2 fase; 4) Introduksi vaksin MR ke dalam program imunisasi rutin.

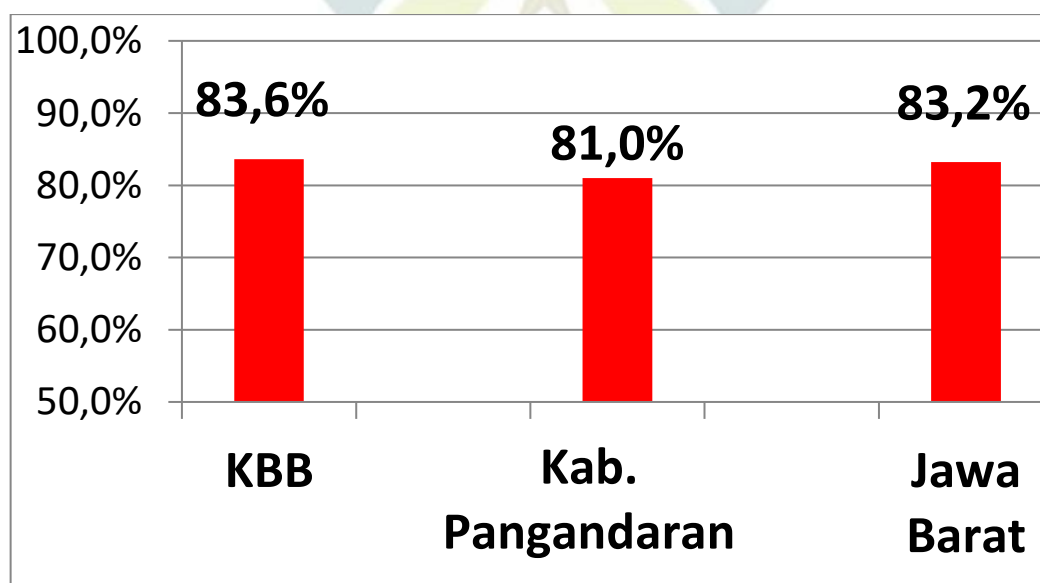
Tabel 1. 1
Summary of Case Based Measles Surveillance Indonesia, 2008-2016

Year	Total Cases	Number of Province Reported	Number of Cases With Complete Report to Central (CI)	Cases				
				Measles	Rubella	Mix (Measles & Rubella)	Negative	Pending
2008	395	2	24	1	174	1	219	0
2009	2289	12	654	247	939	2	1001	0
2010	3101	31	2002	668	756	4	1673	0
2011	4694	31	4694	1175	1808	0	1711	0
2012	3558	31	3558	429	1565	0	1561	0
2013	2887	32	2736	747	742	0	1376	0
2014	5783	32	3579	2241	906	0	2606	0
2015	4858	30	4500	887	916	1	1964	1088
2016	710	18	710	132	79	0	171	328

Sumber : Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2018.

Melalui kegiatan *surveillance* dilaporkan rata-rata lebih dari 500 kasus suspek campak dan rubella setiap tahunnya dan dari hasil konfirmasi laboratorium,

12-39% diantaranya adalah campak pasti (*lab confirmed*) sedangkan 16-43% adalah rubella pasti. Dari tahun 2008 sampai 2016, dapat dilihat dari data terakhir tabel *surveillance* diatas pada tahun 2016 terdapat 132 sekitar kasus campak dan 79 kasus rubella, namun bila dibandingkan dengan tahun 2015 angka kasus campak dan rubella sangatlah tinggi yaitu 887 dan 916 kasus. Jumlah kasus ini diperkirakan masih lebih rendah dibanding angka sebenarnya di lapangan, mengingat masih banyak kasus yang tidak dilaporkan, terutama dari pelayanan swasta atau pihak terkait seperti Puskesmas serta kelengkapan laporan *surveillance* yang masih rendah.



Gambar 1. 1
(Grafik Hasil Cakupan Crash Program Campak di Provinsi Jawa Barat)

Sumber: Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Barat, 2018.

Sebelum menjalankan program kampanye MR di tahun 2017 dan 2018, seperti tabel diatas, di tahun sebelumnya dilakukan *crash* campak untuk melihat daerah resiko tinggi penularan campak, presentasi hasil *crash* program campak

sebelumnya guna untuk mengukur seberapa besar penularan campak dan rubella di daerah resiko tinggi penularan campak dan rubella. Untuk pelaksanaan *crash* program campak dan pemberian obat cacic di Jawa Barat itu dilaksanakan di dua Kabupaten yaitu di Kabupaten Bandung Barat dan di Kabupaten Pangandaran, hasil cakupan *crash* program campak sampai Agustus 2016 dapat dilihat dari jumlah presentasi yaitu 83,6% untuk KBB dan 81,0% untuk Kab.Pangandaran. Tingkat presentase KKB mencapai 83,6% jauh dari target pencapaian yang di tentukan oleh Pemerintah sebesar $\geq 95\%$ untuk Eliminasi Campak dan Pengendalian Rubella atau *Congenital Rubella Syndrome* (CRS) pada tahun 2020 yang akan datang.

Dalam menangani kasus campak dan rubella yang pada saat ini cepat penyebarannya di beberapa daerah di seluruh Indonesia. Dalam hal ini Kemenkes beserta Pemerintah gencar melakukan kampanye vaksin MR yang dilakukan sebanyak 2 fase. Fase pertama dilakukan di tahun 2017 selama bulan Agustus sampai September di seluruh Pulau Jawa, dan fase kedua dilakukan di tahun 2018 selama bulan Agustus sampai September di luar Pulau Jawa. Eliminasi Campak dan Pengendalian Rubella juga akan menyumbang pada pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), lalu bertujuan agar di tahun 2030 tak ada lagi kematian bayi dan Balita yang sebenarnya dapat dicegah.

Dalam kampanye imunisasi ini, vaksin MR berguna untuk membuat seseorang kebal terhadap penyakit tertentu, pemberian virus yang sudah dilemahkan ke dalam tubuh. Vaksin yang digunakan telah mendapat rekomendasi dari WHO (*World Health Organization*) dan izin edar dari Badan POM (Pemeriksa

Obat dan Makanan). Vaksin MR 95% efektif untuk mencegah penyakit campak dan rubella. Vaksin ini aman dan telah digunakan di lebih dari 141 negara di dunia.

Kampanye imunisasi MR merupakan langkah awal untuk introduksi imunisasi rubella ke dalam jadwal imunisasi rutin. Selama ini, Indonesia memberikan imunisasi campak itu sebagai salah satu program Pekan Imunisasi Nasional. Mengingat besarnya perkiraan beban penyakit rubella dan tersedianya vaksin kombinasi *Measles Rubella* (MR), maka diputuskan untuk mengganti vaksin *Measles* (campak) dengan vaksin kombinasi *Measles Rubella* (campak dan rubella), yang dimulai dengan kegiatan kampanye imunisasi MR pada tahun 2017.

Tabel 1. 2
Evaluasi Hasil Program Kampanye Vaksin MR di Puskesmas Batujajar 2017

No.	Desa	Sasaran		Imunisasi		Tidak Imunisasi		Keterangan (Presentasi)
		L	P	L	P	L	P	
1.	Selacau	678	629	657	608	21	21	96, 79
2.	Batujajar Barat	950	852	944	852	6	0	99, 67
3.	Giriasih	683	633	669	627	14	6	98, 48
4.	Batujajar Timur	869	789	823	784	46	5	96, 92
5.	Galanggang	1104	1021	1048	973	56	48	95, 11
6	Pangauban	800	758	799	758	1	0	99, 94
7.	Cangkorah	614	564	602	545	12	19	97, 37
	Puskesmas Batujajar	5698	5246	5542	5147	156	99	97, 67

Sumber : Hasil Penelitian (data diolah peneliti), 2018.

Sesuai data hasil evaluasi imunisasi MR yang diperoleh dari Puskesmas Batujajar dapat dilihat target atau sasaran anak yang diikutsertakan dalam program imunisasi vaksin MR di Puskesmas Batujajar 5698 anak (laki-laki) dan 5246 anak (perempuan) dengan total 10.944 anak. Namun dalam hal ini masih terdapat jumlah anak yang tidak diikutsertakan dalam program imunisasi 156 anak (laki-laki) dan 99 anak (perempuan) dengan total 255 anak. Hal tersebut menjadi suatu masalah bagi Pemerintah sebagai pembuat program dalam pelaksanaan pencapaian sasaran atau tujuan kebijakan.

Adapun penyebab masalah tersebut yaitu masih ada sebagian masyarakat yang kurang paham tentang manfaat dan tujuan program imunisasi wajib yang telah diterapkan oleh Pemerintah, dan kurang memaknai dari kebijakan yang Pemerintah buat, kurangnya petugas dan sarana prasarana yang tersedia, dan kurangnya komunikasi yang dilakukan petugas kepada masyarakat mengenai vaksin MR.

Dari permasalahan-permasalahan yang telah peneliti uraikan di atas sehingga menarik untuk diteliti dan dilakukan penelitian tentang bagaimana Implementasi Program Kampanye MR “ **Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella*** (Studi Kasus di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat).

B. Fokus Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti memfokuskan masalah penelitian pada Implementasi Pelaksanaan Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/*Measles Rubella* terkait mengenai masalah kesehatan di

Kabupaten Bandung Barat, khususnya di Puskesmas Batujajar. Berdasarkan Teori Donald Van Meter dan Carl Van Horn yaitu: 1) Tujuan Kebijakan dan Standar yang Jelas; 2) Sumber Daya; 3) Kualitas Hubungan Interorganisasional; 4) Karakteristik Lembaga atau Organisasi Pelaksana; 5) Lingkungan Politik, Sosial, dan Ekonomi; 6) Disposisi/Tanggapan/ Sikap para Pelaksana.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka penulis merumuskan masalah yaitu Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella* berdasarkan teori Donald Van Meter dan Carl Van Horn di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat ?

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas maka dalam hal ini penelitian bertujuan untuk Mengetahui Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella* (Studi Kasus di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat).

E. Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Penelitian mengenai Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella* (Studi Kasus di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat) dapat memberikan gambaran yang jelas dan bermanfaat bagi setiap insan baik dari segi teoretis maupun dari segi praktis, yakni:

1. Kegunaan Teoretis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi semua orang terutama bagi peneliti untuk dijadikan sebagai bahan referensi serta untuk menambah ilmu pengetahuan mengenai Administrasi Publik khususnya mengenai Ilmu Kebijakan Publik, agar mengetahui dan memahami secara fakta dari implementasi program dalam pelaksanaan imunisasi vaksin MR.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat memperluas pengetahuan peneliti mengenai Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella* (Studi Kasus di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat) oleh para pelaksana atau implementor program imunisasi vaksin MR. Serta penelitian ini merupakan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik (S.AP).

b. Bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pelaksanaan program kampanye imunisasi vaksin MR, agar pelaksanaan program imunisasi vaksin MR sesuai dengan sasaran tujuan yang telah ditetapkan.

c. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan informasi yang baik bagi masyarakat, supaya masyarakat memahami

bagaimana kebijakan yang telah Pemerintah buat dan keluarkan, terutama tentang kebijakan pelaksanaan program vaksin MR.

F. Kerangka Pemikiran

Menurut Thomas R. Dye (1992: 2-4) dalam Anggara, (2014: 33-35) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah:

“Segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh Pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan bermanfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, disinilah Pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan”.

Pemerintah sangat memperhatikan masyarakatnya, khususnya kepada anak-anak sebagai generasi penerus bangsa. Salah satu program Pemerintah di dalam bidang kesehatan adalah pelaksanaan imunisasi vaksin MR sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Imunisasi.

Indonesia telah berkomitmen untuk mencapai Eliminasi Campak dan Pengendalian Rubella atau *Congenital Rubella Syndrome* (CRS) pada tahun 2020. Berdasarkan hasil surveilans dan cakupan imunisasi, maka imunisasi campak rutin saja belum cukup untuk mencapai target eliminasi campak. Sedangkan untuk akselerasi pengendalian penyakit rubella atau CRS maka perlu dilakukan kampanye imunisasi tambahan sebelum introduksi vaksin MR ke dalam imunisasi rutin. Tujuan dari kampanye imunisasi campak dan rubella ini adalah untuk meningkatkan kekebalan masyarakat terhadap campak dan rubella secara cepat, memutuskan transmisi virus campak dan rubella, menurunkan angka kejadian CRS.

Campak dan rubella adalah penyakit infeksi menular melalui saluran napas yang disebabkan oleh virus campak dan rubella. Campak dan rubella sangat menular, anak dan orang dewasa yang belum pernah mendapat imunisasi campak dan rubella, atau yang belum pernah mengalami penyakit campak dan rubella adalah orang yang berisiko tinggi tertular penyakit ini.

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Penyelenggaraan Imunisasi. Imunisasi adalah suatu upaya untuk menimbulkan atau meningkatkan kekebalan seseorang secara aktif terhadap suatu penyakit sehingga bila suatu saat terjangkit dengan penyakit tersebut tidak akan sakit atau hanya mengalami sakit ringan. Dalam hal ini, pelaksanaan program kampanye vaksin MR ini termasuk dalam Imunisasi Program, yaitu imunisasi yang diwajibkan kepada seseorang sebagai bagian dari masyarakat dalam rangka melindungi yang bersangkutan dan masyarakat sekitarnya dari penyakit yang dapat dicegah dengan imunisasi. Dalam kampanye ini, kegiatan kampanye imunisasi MR ini dimasukkan ke dalam jadwal imunisasi rutin dan imunisasi lanjutan.

Keberhasilan Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella* (Studi Kasus di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat) menurut Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam Anggara, (2014: 242-243) dipengaruhi oleh enam variabel, yaitu:

1. Tujuan Kebijakan dan Standar yang Jelas
2. Sumber Daya
3. Kualitas Hubungan Interorganisasional
4. Karakteristik Lembaga atau Organisasi Pelaksana
5. Lingkungan Politik, Sosial, dan Ekonomi
6. Diposisi atau Tanggapan atau Sikap para Pelaksana

Dari keenam variabel di atas, yaitu Tujuan Kebijakan dan Standar yang Jelas, Sumber Daya, Kualitas Hubungan Interorganisasional, Karakteristik Lembaga atau Organisasi Pelaksana, Lingkungan Politik, Sosial, dan Ekonomi, kemudian Diposisi atau Tanggapan atau Sikap para Pelaksana. Seluruh variabel ini akan saling berhubungan satu sama lain dalam menentukan keberhasilan dan kegagalan Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella* (Studi Kasus di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat).



Gambar 1. 2
Kerangka Pemikiran

G. Proposisi

Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Penyelenggaraan Imunisasi dalam Program Imunisasi Vaksin Campak dan Rubella/ *Measles Rubella* (Studi Kasus di Puskesmas Batujajar Kabupaten Bandung Barat) didukung oleh 1) Tujuan Kebijakan dan Standar yang Jelas; 2) Sumber Daya; 3) Kualitas Hubungan Interorganisasional; 4) Karakteristik Lembaga atau Organisasi Pelaksana; 5) Lingkungan Politik, Sosial, dan Ekonomi; 6) Disposisi/Tanggapan/ Sikap para Pelaksana.



