

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain (Pasolong, 2017:47). Suatu kebijakan biasanya diikuti dengan pelaksanaan implementasi dengan tujuan yang jelas, artinya implementasi merupakan suatu kegiatan dalam pelaksanaan kebijakan terhadap masyarakat agar kebijakan tersebut dapat menghasilkan kebijakan yang baik. Implementasi kebijakan dimulai dari pelaksanaan program, lalu pelaksanaan kegiatan. Kebijakan biasanya merupakan turunan dari proyek proyek dan akhirnya terwujud pada implementasi kebijakan dari pemerintah.

Pakar yang pertama mengemukakan gagasan terkait masalah implementasi adalah Douglas R. Bunker dalam forum *the American Association for the Advancement of Science* tahun 1970. Kemudian *Eugene Bardach* melihat dalam forum tersebut disajikan pertama kali secara konseptual mengenai proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial dan politik sekaligus sebagai era pertama dari studi implementasi kebijakan.

Konsep implementasi semakin sering diperbincangkan seiring dengan banyaknya pakar yang memberikan kontribusi pemikiran tentang implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan dan beberapa peneliti

juga menempatkan tahap implementasi kebijakan pada posisi yang berbeda, namun pada prinsipnya setiap kebijakan publik selalu dikaitkan dengan implementasi kebijakan. Dalam hal ini implementasi sebagai tahap awal setelah adanya kebijakan kemudian menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan, bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan yang disahkan oleh pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah kebijakan yang terlihat setelah dikeluarkan keputusan yang sah setelah proses agenda setting dan formulasi kebijakan, yaitu meliputi upaya mengelola input untuk menghasilkan *output* atau *outcome* sehingga kebijakan tersebut memberikan dampak yang nyata bagi masyarakat (Haedar, 2010).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian diadopsi dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut, Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja

bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna menurut Teori Implementasi kebijakan Edward (dalam Deddy Mulyadi,2018:28) meliputi 4 faktor yaitu: pertama komunikasi, menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksanaan program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Kedua sumber daya, menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya *financial*. Ketiga disposisi, menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan atau program. Ke empat Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan.

Kondisi Indonesia sejak adanya *Covid -19* banyak sektor yang terdampak seperti hotel dan pariwisata, penerbangan, *meeting, incentives, conferences, exhibitions (MICE)*, bar dan resto, bioskop dan konser, olahraga, mal dan ritel, *consumer electronic*, dan otomotif. Oleh karena itu, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk penanggulangan *Covid -19* meliputi pembatasan sosial berskala besar dan mikro, mematuhi penerapan protokol kesehatan 5M seperti mencuci tangan, menggunakan masker, menjaga jarak, mengurangi mobilitas dan menghindari kerumunan. Selain itu, ada kebijakan pemerintah seperti new normal atau penerapan kebiasaan baru dengan menerapkan protokol kesehatan disemua fasilitas kesehatan maupun umum dengan membentuk satuan tugas *Covid -19*.

Pencegahan melalui 5M yang diterapkan oleh pemerintah untuk menghentikan peningkatan kasus *covid-19* ternyata belum efektif dalam mengurangi penularannya. Terlihat bahwa secara global angka kasus positif *Covid-19* mengalami penurunan, di Indonesia mengalami peningkatan kasus positif *Covid-19*. Oleh karena itu, pemerintah membuat kebijakan baru melalui program pemberian vaksinasi *Covid-19* (Kemenkes, 2021).

Kebijakan tersebut tertuang dalam undang-undang implementasi program vaksinasi Perpres Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 Tentang Pengadaan Vaksin Dan Pelaksanaan Vaksinasi Dalam Rangka Penanggulangan Pandemi Corona disease 19 (2019), pasal 11A ayat 1 dalam hal pengadaan vaksin dilakukan melalui penugasan kepada badan usaha milik Negara, penunjukan langsung kepada badan usaha penyedia, atau kerjasama lembaga/ badan adanya pengambilalihan tanggung jawab hukum, pemerintah mengambilalih tanggung jawab hukum, penyediaan vaksin *Covid-19* termasuk terhadap keamanan (*safety*), mutu (*quality*), dan khasiat (*efficacy*)/ *imunogenisitas*. Selain itu, Indonesia juga memiliki undang-undang tentang vaksinasi yang lengkap, mulai dari pelaksanaan pengadaan vaksin nomor 79 tahun 2020, tentang pelaksanaan vaksinasi nomor 84 tahun 2020, tentang penetapan sasaran pelaksanaan vaksinasi nomor 12758 tahun 2020, tentang penetapan jenis vaksin nomor 12758 tahun 2020, dan tentang petunjuk teknis pelaksanaan vaksinasi nomor 02.02/4/1/2021. Harapan pemerintah setelah disahkannya semua peraturan tentang vaksinasi ini dapat menjadi suatu landasan hukum atau pun landasan operasional dalam mengimplementasikan kewenangan-

kewenangan daerah, terutama dalam perlindungan warga masyarakat di bidang kesehatan khususnya masalah pencegahan dan pengendalian penyakit pandemi *Covid-19*.

Sejak kemunculan *Covid-19* di Indonesia, pemerintah telah melakukan berbagai upaya pencegahan dan pengendalian. Dimana salah satu tatalaksana yang digencarkan oleh pemerintah yaitu pelaksanaan vaksinasi sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan *Covid-19*. Vaksin *Covid-19* diharapkan menjadi penentu dalam mengatasi pandemi ini, dimana di seluruh negara di dunia juga melakukan upaya yang sama. Vaksinasi adalah suatu tindakan pemberian vaksin kepada seseorang dimana vaksin itu berisi satu atau lebih antigen. Tujuannya yaitu apabila individu tersebut terpajan/terpapar dengan antigen yang sama, maka sistem imunitas yang terbentuk akan menghancurkan antigen tersebut.

Tujuan utama dari kebijakan program kegiatan pemberian Vaksinasi *Covid-19* diharapkan dapat memutus rantai penularan Penyakit *Covid-19*. Selain itu, tujuan pemberian Vaksinasi *Covid-19* ini adalah meningkatkan imunitas kekebalan tubuh dengan mengaktifkan antibodi dalam tubuh supaya dapat mengurangi dampak dari penularan Penyakit *Covid-19*.

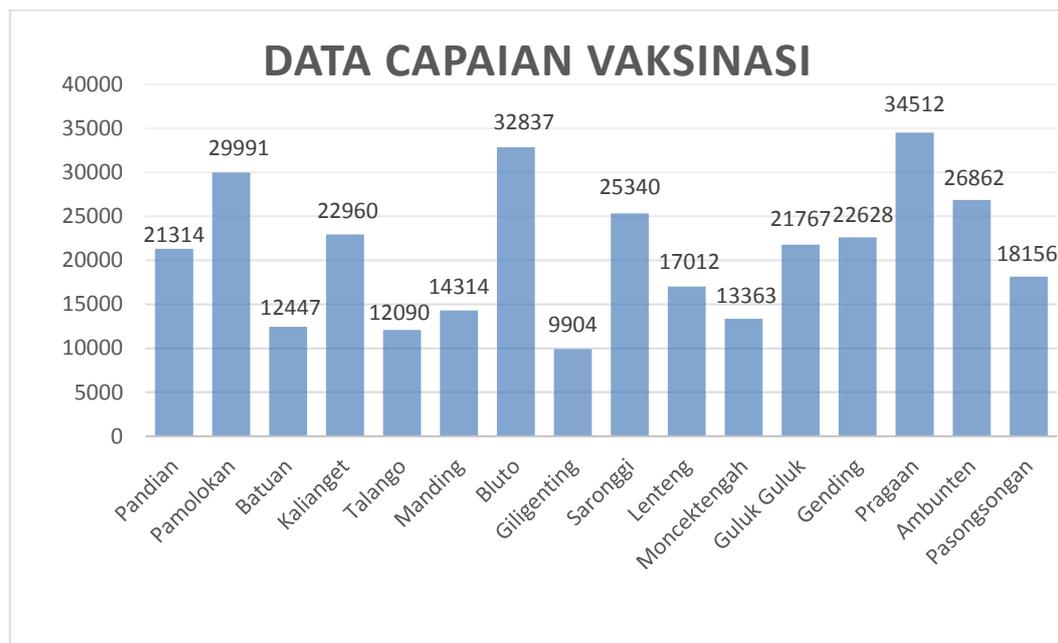
Menurut Ketua Komite Penasihat Ahli Imunisasi Nasional atau Indonesian *Technical Advisory Group on Immunization (ITAGI)* Prof. Dr. dr. Sri Rezeki Hadinegoro Sp. PD., bahwa vaksin menjadi upaya paling efektif dalam upaya pencegahan infeksi. Jika sebagian besar masyarakat divaksinasi, maka kemampuan patogen untuk menyebar menjadi terbatas, sehingga kelompok yang tidak mendapat imunisasi juga bisa tetap sehat. Jika banyak masyarakat yang

kebal, hal ini akan memutus mata rantai penularan kepada kelompok yang tidak mendapatkan imunisasi seperti bayi kecil dan penderita *imunokompromais*. (Republik, 2021)

Pelaksanaan vaksinasi *Covid-19* di Indonesia dilakukan secara bertahap dengan menetapkan kriteria penerima vaksin berdasarkan kajian *ITAGI* dan/atau *Strategic Advisory Group of Experts on Immunization of the World Health Organization (SAGE WHO)*. Vaksinasi *Covid-19* pertama kalinya di Indonesia dilaksanakan pada tanggal 13 Januari 2021, dimana Presiden Republik Indonesia Bapak Joko Widodo menjadi orang pertama yang menerima suntikan dosis vaksin berupa vaksin produksi Sinovac. Pelaksanaan vaksinasi tersebut digelar di Istana Merdeka, Jakarta. Hal itu tentunya bertujuan untuk membuktikan bahwa vaksin *Covid-19* yang akan digunakan di Indonesia terjamin keamanan dan kehalalannya serta dapat membentuk kepercayaan dan menumbuhkan niat seluruh masyarakat Indonesia untuk mengikuti vaksinasi *Covid-19*.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Bio Farma, sebanyak 3 (tiga) juta dosis vaksin *Covid-19* yang diproduksi oleh sinovac telah sudah diterima oleh pemerintah yang akan di distribusikan keseluruh daerah indonesia. Dari jumlah tersebut, sebanyak 1,2 juta dosis telah terdistribusi pada tahap pertama dan sisanya 1,8 dosis akan didistribusikan pada tahap kedua (Bio Farma:2021). Data capaian Pemberian vaksin Jawa timur pada dosis pertama 40,94 persen dan dosis kedua mengalami penurunan yaitu 21,61 persen(Kominfo Jatim:2021).

Salah satu Kabupaten di Jawa Timur yang capaian vaksinasinya rendah yaitu Kabupaten Sumenep. Berdasarkan data capaian vaksinasi, Kabupaten Sumenep baru mencapai 25 persen dari target 50 persen (Berita Jatim: 2021)



Sumber: Puskesmas Batuan 2021

Berdasarkan 16 Kecamatan di Kabupaten Sumenep yang tertera dalam grafik diatas, Rendahnya tingkat vaksinasi berimbas pada tingginya penderita *Covid-19*. Adapun rincian penderita *Covid-19* yaitu: Giligenting sebanyak 2 orang yang terinfeksi *Covid 19*. Talango sebanyak 15 orang yang terinfeksi *Covid-19* dan Batuan sebanyak 72 orang yang terinfeksi *Covid-19*. Berdasarkan data tersebut menunjukkan bahwa jumlah vaksinasi yang rendah berkorelasi dengan jumlah penderita *Covid-19* yang tinggi. Oleh karena itu, peneliti memilih Kecamatan Batuan sebagai lokus penelitian (Sumber :Dinkessumenep, 2021).

Tim vaksinasi di puskesmas Batuan melakukan upaya untuk meningkatkan pogram vaksinasi, seperti penyuluhan mengenai program vaksinasi ke setiap balai

desa. pemerintah juga melakukan razia kartu vaksin disetiap daerah sumenep khususnya di kecamatan Batuan.

Vaksinasi di Kecamatan Batuan pertama dilaksanakan pada bulan januari 2021 yang dilakukan di Puskesmas Batuan. Tim penanggung jawab vaksinasi di Puskesmas Batuan adalah Dessy Febryana, SST,M.MKes. Selain itu SDM tim ketenagaan vaksinator Puskesmas Batuan yaitu dokter 6 orang, perawat 24 orang, bidan 11 orang dan lainnya 9 orang.

Penelitian ini akan meneliti implementasi kebijakan di Puskesmas Batuan untuk meningkatkan program vaksinasi dan pada penelitian ini menggunakan teori Edward dengan 4 variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi. Maka berdasarkan hal tersebut peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Program Vaksinasi *Covid-19* di Kecamatan Batuan”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas rumusan masalah dalam penilitian ini adalah Bagaimanakah Implementasi kebijakan pemerintah dalam program vaksinasi *Covid-19* diPuskesmas Kecamatan Batuan Sumenep?

1.3 Tujuan penelitian

Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam program vaksinasi *Covid-19* di Puskesmas Kecamatan Batuan Sumenep.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

Agar peneliti diharapkan dapat menjadi acuan atau sumber rujukan bagi mahasiswa atau yang meneliti dengan fokus peneliti yang sama dalam peneliti Implementasi kebijakan pemerintah dalam program vaksinasi *Covid-19* di Puskesmas Kecamatan Batuan Sumenep.

1.4.2 Manfaat praktis

Peneliti ini bermanfaat untuk memberikan pengetahuan serta pengalaman mengenai Implementasi kebijakan pemerintah dalam program vaksinasi *Covid -19* di Puskesmas Kecamatan Batuan Sumenep.

Bagi masyarakat

Masyarakat bisa mengetahui Implementasi kebijakan pemerintah dalam program vaksinasi *Covid 19* di Puskesmas Kecamatan Batuan Sumenep.

Bagi peneliti lanjutan

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan, pandangan dan kontribusi teori mengenai penelitian selanjutnya yang berkaitan tentang Implementasi kebijakan pemerintah dalam program vaksinasi *Covid 19* di Puskesmas Kecamatan Batuan Sumenep.

1.5 Sistematika Penulisan

Pada Bab I yaitu Pendahuluan. Dalam pendahuluan ini menjelaskan terkait latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II menjelaskan terkait teori yang digunakan dalam penelitian serta referensi yang digunakan dalam penelitian.

Bab III yaitu Metodologi Penelitian. Dalam bab ini menjelaskan terkait metode yang akan digunakan dalam penelitian, fokus permasalahan yang akan dikaji, jenis data, sumber data, metode analisa data.

BAB IV yaitu Gambaran Umum Objek Penelitian. Dalam bab ini menjelaskan tentang gambaran umum objek penelitian yang terdiri dari sejarah puskesmas batuan, kondisi geografis, jumlah penduduk, dll) serta visi dan misi puskesmas batuan.

BAB V yaitu Hasil Penelitian Dan Pembahasan. Dalam bab ini menjelaskan terkait hasil penelitian dan analisa pembahasan penelitian yang telah diperoleh dari wawancara, observasi dan dokumentasi.

BAB VI Penutup. Dalam bab ini menjelaskan tentang kesimpulan dan saran yang diperoleh dari hasil penelitian.