

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan merupakan instrumen krusial dalam tata kelola pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat. Pada hakikatnya, kebijakan adalah serangkaian keputusan strategis yang diambil oleh para aktor atau pejabat politik, atau berdasarkan konsensus dari berbagai pemangku kepentingan, dengan tujuan utama untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan beragam permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat atau negara. Setelah kebijakan dirumuskan dan ditetapkan, langkah selanjutnya yang tak kalah penting adalah implementasi. Implementasi dapat diartikan sebagai penerapan konkret dari sebuah kebijakan, yang melibatkan serangkaian langkah-langkah prosedural dan proses kegiatan yang terencana. Dalam siklus kebijakan, implementasi memegang peranan sentral, karena tingkat keberhasilan dan dampak nyata dari suatu program atau inisiatif pemerintah sangat ditentukan oleh seberapa maksimal dan efektif kebijakan tersebut diimplementasikan di lapangan.

Manfaat dan dampak riil dari suatu kebijakan hanya dapat dievaluasi secara akurat setelah kebijakan tersebut benar-benar diimplementasikan atau diterapkan dalam konteks dunia nyata. Singkatnya, implementasi adalah fase eksekusi atau tindakan lanjutan yang mengubah rencana kebijakan yang bersifat konseptual menjadi praktik operasional yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat, memastikan bahwa tujuan kebijakan tidak hanya berhenti di atas kertas tetapi benar-benar terwujud.

Dalam konteks kehidupan bernegara, kesehatan merupakan salah satu hak asasi dan kebutuhan paling mendasar bagi setiap individu. Konstitusi Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, secara eksplisit menjamin hak ini melalui pasal 28 H ayat (1) dan pasal 34 ayat (3), yang menegaskan bahwa setiap individu berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang layak dan pemerintah bertanggung jawab penuh atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan yang memadai. Untuk mewujudkan cita-cita masyarakat Indonesia yang sehat dan sejahtera, diperlukan pembangunan kesehatan yang bersifat berkesinambungan dan terarah, didukung oleh kebijakan yang kuat dan implementasi yang efektif. Sebagai entitas organisasi yang bertanggung jawab penuh terhadap kesejahteraan rakyat, pemerintah memegang peran sentral dalam penanganan berbagai isu kesehatan, termasuk salah satunya adalah penanganan kasus Tuberkulosis (TBC), sebagaimana diakui dalam berbagai literatur ilmiah (Suhendri & Priyo Purnomo, 2017). Komitmen ini tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga merupakan tuntutan praktis mengingat kompleksitas dan dampak luas dari masalah kesehatan masyarakat.

Tuberkulosis (TBC) adalah penyakit menular yang disebabkan oleh infeksi bakteri *Mycobacterium tuberculosis*. Bakteri ini paling sering menyerang paru-paru, namun memiliki kemampuan untuk menyerang organ tubuh lain seperti ginjal, tulang belakang, dan bahkan otak, menyebabkan kerusakan organ yang serius dan berpotensi fatal. Data terbaru dari Laporan TBC Global yang diterbitkan oleh World Health Organization (WHO) pada Tahun 2023 mengungkapkan realitas yang mengkhawatirkan: Indonesia menempati posisi

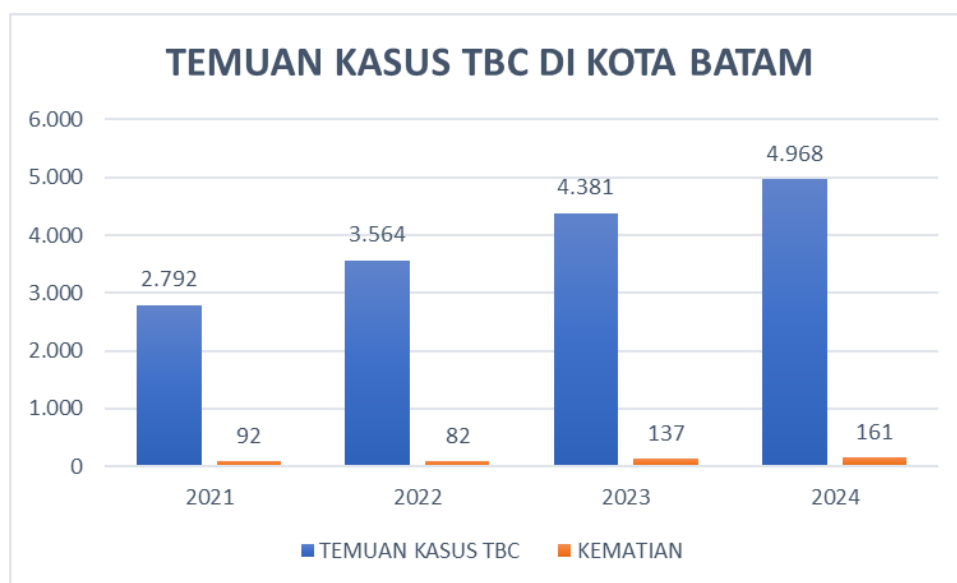
kedua secara global setelah India, dengan estimasi kasus sebanyak 1.060.000 dan angka kematian mencapai 134.000 jiwa setiap tahunnya. Data ini lebih jauh menunjukkan skala krisis yang terjadi, di mana terdapat sekitar 15 orang yang meninggal dunia akibat TBC setiap jamnya di Indonesia. Menanggapi urgensi ini, pemerintah Indonesia telah mengambil langkah strategis yang signifikan dalam upaya eliminasi TBC, yang diwujudkan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2021 tentang Penanggulangan Tuberkulosis. Peraturan Presiden ini bukan sekadar landasan hukum, melainkan sebuah manifestasi komitmen negara untuk menciptakan masyarakat yang sehat, dengan tujuan ambisius untuk menurunkan angka kesakitan, mengurangi angka kecacatan dan kematian akibat TBC, memutus rantai penularan, mencegah terjadinya resistensi obat, serta meminimalisir segala dampak negatif sosial dan ekonomi yang ditimbulkan oleh penyakit ini. Untuk mencapai target eliminasi TBC, Perpres ini mengamanatkan penerapan Strategi Nasional Eliminasi TBC, yang salah satu pilar utamanya adalah Intensifikasi Upaya Kesehatan dalam rangka Penanggulangan TBC. Intensifikasi ini mencakup berbagai komponen penting, yaitu promosi kesehatan, pengendalian faktor risiko penularan, penemuan kasus dan pengobatan yang komprehensif, pemberian kekebalan melalui imunisasi, serta pemberian obat pencegahan TBC (Martinus et al., 2020). Seluruh upaya ini dirancang sebagai pendekatan multi-strategi untuk menekan laju TBC dan mewujudkan Indonesia bebas TBC.

Di tingkat lokal, komitmen terhadap penanggulangan TBC juga tercermin dalam struktur dan tugas pokok Dinas Kesehatan Kota Batam. Berdasarkan

Peraturan Walikota (Perwali) Kota Batam Nomor 21 Tahun 2022 tentang Tugas Pokok, Fungsi, dan Uraian Tugas Dinas Kesehatan, Kepala Dinas Kesehatan memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang luas dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan kesehatan di wilayahnya. Ini mencakup penetapan rencana dan program kerja Dinas yang sejalan dengan kebijakan umum Daerah sebagai pedoman operasional, serta memimpin, mengatur, membina, dan mengendalikan seluruh pelaksanaan program kegiatan dan penetapan kebijakan teknis. Cakupan tugas ini sangat luas, meliputi berbagai bidang seperti Sekretariat, Bidang Kesehatan Masyarakat, Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit, Bidang Pelayanan Kesehatan, Bidang Sumber Daya Kesehatan, Unit Pelaksana Teknis (UPT), hingga Kelompok Jabatan Fungsional. Peraturan ini memberikan landasan hukum yang kokoh bagi Dinas Kesehatan Kota Batam untuk mengoordinasikan dan melaksanakan program-program kesehatan, termasuk penanggulangan TBC, secara sistematis dan terstruktur.

Secara lebih spesifik, Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit di bawah Dinas Kesehatan Kota Batam, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf d Perwali Nomor 21 Tahun 2022, dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang memiliki tugas pokok strategis. Kepala Bidang ini bertanggung jawab untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan operasional, memberikan pembinaan teknis, serta melakukan pengawasan data di berbagai area kunci yang sangat relevan dengan penanggulangan TBC. Area-area tersebut meliputi surveilans penyakit, kekarantinaan kesehatan di wilayah, pencegahan dan pengendalian penyakit menular (termasuk TBC), pencegahan dan pengendalian penyakit tidak

menular, pengelolaan program imunisasi, serta penyehatan lingkungan. Posisi dan fungsi strategis Kepala Bidang ini menunjukkan bahwa upaya penanggulangan TBC di Kota Batam memiliki struktur organisasi yang jelas dan pemimpin yang bertanggung jawab langsung untuk menggerakkan dan mengawasi program-program pencegahan dan pengendalian penyakit menular, memastikan setiap langkah yang diambil sesuai dengan kebijakan dan target yang ditetapkan.



Gambar 1.1 Grafik Data Kasus TBC Kota Batam Tahun 2021-2024
Sumber: Dinas Kesehatan Kota Batam

Berdasarkan data yang disajikan oleh Dinas Kesehatan Kota Batam di atas, tren kasus TBC di kota tersebut menunjukkan dinamika yang kompleks dan menjadi indikasi kuat adanya tantangan serius dalam upaya penanggulangan penyakit ini. Pada tahun 2021, Kota Batam mencatat sebanyak 2.792 kasus TBC dengan 92 kematian. Meskipun pada tahun 2022 terjadi peningkatan jumlah temuan kasus yang signifikan sebesar 27,7% menjadi 3.564 kasus – sebuah indikasi perbaikan dalam deteksi dini kasus – yang menarik adalah angka kematian justru mengalami penurunan sebesar 10,9% menjadi 82 orang.

Fenomena ini bisa mengindikasikan efektivitas awal dalam penanganan medis setelah kasus ditemukan. Namun, tren positif ini tidak berlanjut pada periode berikutnya. Pada tahun 2023, jumlah kasus TBC kembali melonjak tajam 22,9% dari tahun sebelumnya, mencapai 4.381 kasus. Yang lebih mengkhawatirkan adalah lonjakan drastis pada angka kematian, yang meningkat sebesar 67,1% menjadi 137 orang dalam setahun. Kecenderungan peningkatan ini terus berlanjut pada tahun 2024, dengan jumlah temuan kasus mencapai 4.968 (meningkat 13,4%) dan jumlah kematian yang juga terus merangkak naik sebesar 17,5% menjadi 161 orang. Peningkatan jumlah kasus dan, yang lebih krusial, kenaikan angka kematian yang konsisten dari tahun ke tahun, menunjukkan bahwa upaya pencegahan, deteksi dini, pengobatan, serta edukasi kepada masyarakat di Kota Batam masih menghadapi berbagai hambatan dan belum optimal. Data ini menjadi sinyal peringatan penting yang menggarisbawahi urgensi untuk meningkatkan intensitas dan efektivitas intervensi penanggulangan TBC secara menyeluruh dan berkelanjutan. Tanpa intervensi yang tepat, inovasi dalam kebijakan, dan kolaborasi multisektor yang lebih kuat, pencapaian target eliminasi TBC pada tahun 2030 sebagaimana dicanangkan dalam strategi nasional akan menjadi tantangan yang sangat berat.

Kajian terhadap penelitian terdahulu seringkali memberikan perspektif berharga untuk penelitian saat ini. Sebagai contoh, sebuah studi mengenai implementasi PERMENKES No. 67 Tahun 2016 di Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa dari segi sumber daya penyedia fasilitas kesehatan, implementasi telah berjalan dengan baik. Hal ini juga diperkuat dengan adanya

Peraturan Wali Kota No. 90 Tahun 2019 sebagai bentuk komitmen kuat Pemerintah Kota Yogyakarta dalam penanggulangan Tuberkulosis. Implementasi kebijakan di Yogyakarta tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan enam kegiatan utama sebagai upaya penanggulangan TBC, meliputi promosi kesehatan, surveilans TBC, pengendalian faktor risiko, penemuan dan penanganan TBC, pemberian kekebalan, serta pemberian obat pencegahan. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa pengimplementasian kebijakan ini secara umum dapat berjalan dengan baik, dipengaruhi oleh empat indikator kunci berdasarkan teori Edward III: komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi yang jelas. Namun, di balik keberhasilan tersebut, kebijakan ini tidak sepenuhnya berjalan mulus, khususnya dalam mencapai salah satu tujuan utama PERMENKES No. 67 Tahun 2016 yaitu menurunkan angka kesakitan. Realitas di Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa angka kesembuhan atau angka keberhasilan pengobatan pasien TBC masih berada di bawah target nasional. Disparitas ini disebabkan oleh berbagai faktor kompleks, termasuk adanya pasien yang meninggal dunia selama pengobatan, kasus *drop out* (putus pengobatan), kegagalan pengobatan, perpindahan pasien ke fasilitas kesehatan lain, serta adanya diskriminasi terhadap pasien TBC di lingkungan masyarakat.

Berdasarkan penjelasan mengenai urgensi masalah TBC di Indonesia dan di Kota Batam, serta refleksi dari penelitian terdahulu yang menyoroti aspek keberhasilan dan tantangan dalam implementasi kebijakan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Implementasi Kebijakan Penanggulangan TBC Sebagai Upaya Mewujudkan Kesehatan Keberlanjutan di Kota Batam".

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan TBC di Batam, sekaligus mengidentifikasi area-area yang memerlukan perbaikan untuk mencapai eliminasi TBC yang berkelanjutan.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disebutkan di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa masalah yaitu masih tingginya kasus penyakit *Tuberculosis* di Kota Batam

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah peneliti buat, maka rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini yaitu “Bagaimana implementasi kebijakan penanggulangan *Tuberculosis* di Kota Batam?”

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Penanggulangan *Tuberculosis* di Kota Batam.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan membawa manfaat positif bagi perkembangan ilmu pengetahuan, baik secara teoritis maupun praktis.

1.5.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu Administrasi Publik khususnya dalam penerapan kebijakan publik.

1.5.2 Manfaat Praktis

1. Untuk Penulis

Penelitian ini memberikan pemahaman praktis kepada penulis dalam memahami suatu proses implementasi kebijakan

2. Masyarakat

Penelitian ini dapat menjadi bentuk informasi kepada masyarakat terkait pentingnya kesadaran masyarakat dan kesiapsagaan pemerintah daerah tentang kesehatan dan pentingnya penanggulangan terhadap penyakit *tuberculosis* (TBC).

3. Institusi Terkait

Hasil penelitian ini dapat digunakan oleh instansi terkait, seperti Dinas Kesehatan sebagai masukan dalam proses implementasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas dalam penanggulangan penyakit *tuberculosis* (TBC).

4. Penelitian Selanjutnya

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya terutama yang berfokus pada implementasi kebijakan.