

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Implementasi adalah pelaksanaan suatu kegiatan yang telah terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai suatu tujuan. Dengan karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri namun terpengaruhi oleh objek berikutnya yaitu pada program kerja yang ada di suatu lembaga. Implementasi kebijakan (Joko Pramono, 2020:2) pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan Langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan yaitu sebuah keputusan kebijaksanaan yang diambil seorang atau sekelompok orang untuk mewujudkan tujuan-tujuan tertentu di dalam masyarakat. Kebijakan publik menurut Carl Freadrich (Joko Pramono, 2020: 30-31) yang mengatakan bahwa “Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/ kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasi nya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik menurut Merilee S. Grindle (Jumria Mansur, 2021) dipengaruhi oleh dua ide pokok, yakni: isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Ide

pokok tersebut mencakup: sejauh mana kepentingan kelompok sasaran tertuang dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah penempatan lokasi program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan pelaksanaannya secara detail, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Implementasi kebijakan merupakan proses setelah sebuah kebijakan dikeluarkan dimana proses tersebut melibatkan sumberdaya, komunikasi dan kepatuhan implementasi dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan penurunan angka kematian ibu dan bayi sesuai Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 5 Tahun 2022 tentang organisasi dan tata kerja kementerian kesehatan, direktorat gizi dan kesehatan ibu dan anak mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, evaluasi, dan pelaporan di bidang peningkatan gizi kesehatan ibu dan anak. Permenkes tersebut merupakan salah satu kebijakan dalam upaya meminimalisir kematian ibu melahirkan dan juga kematian pada bayi. Menurut *World Health Organization* (WHO), pada tahun 2019 setiap harinya sekitar 830 kematian dan 99% terjadi pada negara berkembang. Angka Kematian Ibu (AKI) didunia berkisar diangka 303 per 100.000 kelahiran hidup dan Angka Kematian Bayi (AKB) didunia sebesar 41 per 100.000 kelahiran hidup. *World Health Organization* (WHO) memperkirakan terjadi kematian ibu disebabkan oleh kehamilan dan persalinan (WHO, 2019). Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS),

AKI di Indonesia tercatat 189 per 100.000 kelahiran dan AKB sebesar 16,85 per 1.000 kelahiran hidup. Padahal, pemerintah menargetkan AKI 183 per 100.000 kelahiran hidup dan AKB 16 per 1.000 kelahiran hidup pada 2024. Dan salah satu target SDGs (*Sustainable Development Goals*), yaitu menurunkan AKI menjadi kurang dari 102 per 100.000 kelahiran hidup dan AKB 12 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2030. (*WHO 2023*).

Angka Kematian Ibu (AKI) merupakan salah satu indikator untuk melihat keberhasilan upaya tingkat kesehatan ibu. AKI adalah rasio kematian ibu selama masa kehamilan, persalinan dan nifas yang disebabkan oleh kehamilan, persalinan, dan nifas atau pengelolaannya tetapi bukan karena sebab-sebab lain seperti kecelakaan atau terjatuh di setiap 100.000 kelahiran hidup. Indikator ini juga mampu menilai derajat kesehatan masyarakat, dikarenakan sensitifitasnya terhadap perbaikan pelayanan kesehatan baik dari sisi aksesibilitas maupun kualitas. Sedangkan Angka Kematian Bayi (AKB) adalah angka yang menunjukkan banyaknya kematian bayi usia 0-11 bulan dari setiap 1.000 kelahiran hidup pada tahun tertentu atau dapat dikatakan juga sebagai probabilitas bayi meninggal sebelum mencapai usia satu tahun. Angka kematian bayi merupakan indikator yang digunakan untuk menentukan derajat kesehatan masyarakat. Berbagai upaya dilakukan dalam rangka menurunkan angka kematian bayi diantaranya pemerataan pelayanan kesehatan berikut fasilitasnya. Penyebab kematian bayi ini dapat dicegah dengan memastikan setiap ibu melahirkan didampingi oleh tenaga kesehatan yang terlatih. Pemerintah dapat memastikan jaminan persalinan bagi setiap ibu hamil dan

jaminan kesehatan untuk ibu dan bayi baru lahir terlaksana dengan tepat sasaran. (Sumber : *Profil Kesehatan Aceh 2019*).

Angka Kematian Ibu (AKI) di provinsi Aceh tahun 2019-2022 mengalami fluktuasi, AKI di Aceh pada tahun 2019 dan 2020 adalah sebesar 172 kasus. Trendnya dari tahun ke tahun naik turun, tahun 2021 sebesar 223 kasus dan 2022 sebesar 141 kasus AKI per 100.000 kelahiran hidup. Sedangkan Angka Kematian Bayi (AKB) tahun 2019 adalah sebesar 924 kasus penurunan ke tahun 2020 ke 858 kasus, namun kenaikan kembali pada tahun 2021 menjadi 1196 kasus dan tahun 2022 sebesar 1106 per 100.000 kelahiran hidup mengalami penurunan dari tahun sebelumnya. Ibu hamil sangat berperan terhadap besarnya angka kematian bayi, salah satu faktor yang mempengaruhi kondisi kesehatan ibu selama hamil seperti gangguan perinatal dan gangguan pernafasan yang salah satu penyebabnya kemungkinan besar disebabkan reflek yang kurang baik dan berhubungan dengan perkembangan fungsi dan organ janin yang kurang sempurna, hal-hal tersebut juga berhubungan dengan kesehatan ibu selama hamil serta ketanggapan pada saat penanganan proses persalinan. (Sumber : *Profil Kesehatan Aceh 2023*).

Selanjutnya terkait kesehatan ibu, bayi dan anak di daerah Kabupaten Bireuen, Pemerintah mengeluarkan Qanun Kabupaten Bireuen Nomor 5 Tahun 2012 tentang Kesehatan Ibu, Bayi Baru Lahir dan Anak (KIBBLA) pasal (11) Memutuskan Hak dan Kewajiban (1) Setiap Penerima Pelayanan KIBBLA berhak : a.) Mendapatkan akses pelayanan KIBBLA di sarana pelayanan kesehatan Pemerintah dan swasta, b.) Mendapatkan informasi KIBBLA yang proporsional, dan c.) Mendapatkan pelayanan sesuai dengan yang dituangkan dalam perjanjian

kerjasama Pelayanan Obstetri Maternal Perinatal (POMA), program POMA merupakan perjanjian antara bidan desa dengan ibu hamil dan keluarga ibu hamil untuk lebih meningkatkan pelayanan kesehatan ibu hamil yaitu bidan desa mengunjungi tempat ibu hamil dan keluarganya untuk memberikan edukasi langsung keterkaitan seluruh anggota keluarga dapat lebih mengutamakan menjaga kesehatan ibu hamil.

Kabupaten Bireuen terdiri dari 17 Kecamatan 609 desa, dengan jumlah penduduk Kabupaten Bireuen yaitu sebanyak 443.874 jiwa yang terdiri atas 219.039 jiwa penduduk laki-laki dan 224.835 jiwa penduduk perempuan. Kepadatan Penduduk di 17 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di kecamatan Kota Juang dengan kepadatan sebesar 2.838 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Pandrah sebesar 79 jiwa/km². Tahun 2022 kematian ibu hamil berjumlah 115 kasus, yaitu di Simpang Mamplam, Pandrah, Jeunieb, Peudada masing-masing tiga kasus. Kemudian, Kota Juang, Kuala, Peusangan (wilayah Puskesmas Cot Ijue) masing-masing empat kasus dan Jangka dua kasus. Penyebab tingginya kematian ibu dan bayi dikarenakan lemahnya sumber daya seperti para tenaga kesehatan yang kurang empaty terhadap ibu kebanyakan hanya mengambil dokumentasi saja dan kurangnya fasilitas pendukung pelayanan kesehatan di Kabupaten Bireuen serta masyarakat yang masih berpengetahuan awam akan pentingnya menjaga kesehatan. (*Sumber : BPS Kabupaten Bireuen 2023*).

Adapun jumlah Angka Kematian Ibu (AKI) di wilayah Kabupaten Bireuen dari tahun 2019 berjumlah 187 kasus dengan persentase 1,86 % dari jumlah ibu

hamil sebanyak 10017 ibu hamil, hingga AKI pada tahun 2022 berjumlah 115 kasus dengan persentase 1,28 % dari segi jumlah ibu hamilnya berjumlah 8982 ibu hamil dan jika dihitung persentase angkanya naik turun setiap tahun, Sedangkan jumlah Angka Kematian Bayi (AKB) di Kabupaten Bireuen pada tahun 2019 berjumlah 1410 kasus dengan persentasenya 14,07 % terus mengalami kenaikan hingga tahun 2022 berjumlah 1504 kasus dengan persentase 16,74 %. Berdasarkan trend angka tersebut Pemerintah mengeluarkan Keputusan Bupati Bireuen Nomor 529 Tahun 2020 tentang penetapan kematian ibu dan kematian bayi sebagai peristiwa luar biasa di Kabupaten Bireuen, menetapkan dalam upaya sebagaimana dimaksud dalam Diktum kedua Pemerintah Kabupaten Bireuen berperan : a.) menetapkan bidan desa yang kompeten dan menetap di desa, b.) menyediakan sarana, prasarana dan alat kesehatan pendukung pelayanan yang sesuai standar pada fasilitas Pemerintah, c.) mengalokasikan anggaran untuk mendukung upaya-upaya percepatan penurunan AKI dan AKB, d.) membentuk Multi Stakeholder Forum (MSF) dalam upaya peningkatan Kesehatan ibu dan anak (KIA), e.) memperkuat tatakelola kesehatan ibu dan bayi, meliputi tatakelola manajemen, tatakelola program, tatakelola klinis, f.) meningkatkan daya tanggap (*responsiveness*) dan perlindungan masyarakat terhadap resiko sosial dan finansial di bidang kesehatan yang berdampak pada kesehatan ibu dan anak, yaitu : 1. memastikan setiap ibu memiliki kartu jaminan kesehatan nasional, 2. memfasilitasi kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK), g.) membentuk jejaring komunikasi, informasi dan melakukan koordinasi antara layanan kesehatan rujukan, layanan kesehatan dasar dan masyarakat dalam upaya penurunan AKI dan

AKB, h.) monitoring dan evaluasi tata kelola pelayanan kesehatan ibu dan anak sesuai standar, dan i.) melaporkan pemantauan kegiatan pelayanan kesehatan ibu dan anak perbulan. (*Sumber : Keputusan Bupati Bireuen Nomor 529 Tahun 2020*).

Maka dengan keluarnya peraturan Bupati tersebut bertujuan meningkatkan peran Pemerintah seluruh Kecamatan dan desa di Kabupaten Bireuen dalam upaya pencegahan kematian ibu dan bayi, upaya ini sudah didukung oleh penyediaan fasilitas kesehatan berupa tersedianya Puskesmas di tiap Kecamatan, posyandu dan ketersediaan bidan desa di tiap desa, akan tetapi penyediaan fasilitas kesehatan tersebut dalam upaya ini belum memberikan hasil yang signifikan dikarenakan banyak fasilitas kesehatan seperti Puskesmas yang belum memiliki mesin komputer dan USG untuk pelayanan ibu hamil, padahal sarana tersebut sangat dibutuhkan dalam pelayanan ibu hamil untuk pemeriksaan langsung keadaan dan kesehatan janin dan ibu hamilnya, kurangnya fasilitas tersebut mendukung penyebab masih tingginya Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) di Kabupaten Bireuen yang terus berfluktuatif selama beberapa dekade terakhir. Tingginya Angka Kematian Ibu (AKI) adalah banyaknya perempuan yang meninggal dari suatu penyebab kematian terkait dengan gangguan kehamilan atau penanganannya (tidak termasuk kecelakaan, bunuh diri atau kasus insidental) selama kehamilan, melahirkan, dan dalam masa nifas (42 hari setelah melahirkan) tanpa memperhitungkan lama kehamilan per 100.000 kelahiran hidup. Dan Angka Kematian Bayi (AKB) adalah jumlah meninggalnya bayi yang berusia di bawah 1 tahun per 100.000 kelahiran hidup yang terjadi. Angka ini kerap digunakan sebagai acuan untuk menilai baik buruknya kondisi ekonomi, sosial, maupun lingkungan di

suatu negara. Lebih spesifik, angka kematian bayi menggambarkan level kesehatan di wilayah tersebut. Angka ini juga digunakan oleh pemerintah sebagai rujukan untuk menentukan kebijakan di dunia kesehatan pada masa mendatang. (*Sumber : Renstra Dinkes Bireuen 2023-2026*).

Adapun informasi awal yang peneliti dapat dari salah satu informan bidan desa di Kecamatan Jangka Kabupaten Bireuen, mengatakan bahwa “Fenomena tingginya kematian ibu dan bayi di Kabupaten Bireuen disebabkan oleh beberapa hal yaitu terutama masih kurangnya empati pemerintah dan para tenaga kesehatan terhadap kesehatan ibu, seperti setelah dibuatnya program ke gampong-gampong untuk bidan desa contohnya program Pelayanan Obstetri Maternal Perinatal (POMA) untuk ibu hamil selanjutnya pemerintah kurang memperhatikan dan mengevaluasi program tersebut berjalan atau tidaknya, banyak gampong di kabupaten Bireuen tidak menjalankan program tersebut seperti di Kecamatan Jangka alasannya karena bidan yang kurang empati terhadap masyarakat dan kurangnya dana untuk menjalankan program tersebut. Selain itu banyak fasilitas kesehatan di Kabupaten Bireuen yang kurang sarana dan prasarana seperti banyak Puskesmas di Kabupaten Bireuen yang tidak memiliki alat USG untuk ibu hamil padahal USG sangat penting untuk mengetahui keadaan serta kesehatan ibu hamil dan bayi”.

Penelitian yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tentang penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dan penurunan Angka Kematian Bayi (AKB) diantaranya yaitu penelitian (As, A., Masyar, 2020) “Implementasi Kebijakan Kesehatan Masyarakat dalam Upaya Menurunkan Angka Kematian Ibu

dan Bayi (Studi Kasus di Kabupaten Bulukumba dan Takalar) ditemukannya keterlibatan unsur dukun beranak budaya lokal yang sulit dihilangkan dalam proses penanganan ibu melahirkan dengan memberikan batasan wewenang sesuai aturan, kemudian kebijakan Pemerintah memberikan pembinaan bagi para dukun beranak berupa pelatihan tentang kesehatan ibu dan bayi serta membuat nota kesepakatan bersama, dan adapun penelitian (Buce Tanebet, 2023) implementasi kebijakan penurunan angka kematian ibu dan angka kematian bayi melalui program Kesehatan Keluarga (Kesga) Provinsi Nusa Tenggara Timur, implementasi program Kesga sudah berjalan cukup baik tetapi tetap saja terdapat kendala seperti anggaran dan tingkat kemajuan teknologi masyarakat, dan sama halnya dengan penelitian (Suparman, 2020) implementasi kebijakan program pelayanan kesehatan dalam rangka menurunkan AKI dan AKB di Puskesmas Sukaraja Kabupaten Sukabumi pelaksanaan program pelayanan kesehatan tersebut sudah sesuai dengan kebijakan, tetapi kendala pada banyaknya yang berpendidikan rendah sehingga menghambat keberhasilan program.

Kemudian penelitian oleh (Marlina, E., 2021) implementasi kebijakan kelas ibu hamil sebagai bentuk pemberdayaan masyarakat dalam upaya penurunan kematian ibu di Kota Cimahi, menunjukkan ketidakefektifan kelas ibu hamil disebabkan oleh partisipasi dan dukungan keluarga ibu hamil mengikuti kelas ibu hamil belum optimal, sarana dan prasarana masih terbatas begitu juga anggaran yang dialokasikan, untuk meningkatkan pelaksanaan kebijakan ini kedepan diharapkan pemberdayaan kader dan partisipasi semua masyarakat. Penelitian oleh (Media, 2018) implementasi program kesehatan ibu dalam upaya penurunan angka

kematian ibu (studi kasus di Kabupaten Solok Provinsi Sumatera Barat), menunjukkan masih terbatasnya kualitas layanan kesehatan, belum memadainya ketersediaan tenaga, pendistribusian dan pemerataan penempatan tenaga kesehatan, belum optimalnya pelaksanaan rujukan dan belum optimalnya pemanfaatan layanan kesehatan terkait dengan aspek sosial budaya dan ekonomi. Oleh karena itu, maka penulis ingin melihat hal yang berkaitan dari beberapa penelitian tersebut yaitu penelitian As, A., Masyar (2020) terkait keterlibatan unsur dukun beranak dalam penanganan ibu hamil, melalui penelitian Buce Tanebet (2023) dan Suparman (2020) peneliti ingin melihat tingkat kemajuan teknologi dan pengetahuan masyarakat, selanjutnya melalui penelitian Marlina, E., (2021) dan penelitian Media (2018), peneliti ingin mengetahui tingkat partisipasi dan dukungan keluarga ibu hamil, sarana dan prasarana dan juga anggaran yang dialokasikan serta aspek sosial budaya dan ekonomi masyarakat.

Maka sehubungan dengan naik turunnya Angka Kematian Ibu (AKI) dan terus meningkatnya kasus Angka kematian Bayi (AKB) setiap tahunnya di Kabupaten Bireuen, peneliti ingin melihat lebih dalam terkait AKI dan AKB di wilayah Kabupaten Bireuen dengan rumusan masalah sebagai berikut.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi keputusan Bupati Bireuen nomor 529 tahun 2020 tentang penetapan kematian ibu dan kematian bayi sebagai peristiwa luar biasa di Kabupaten Bireuen?

2. Apa saja hambatan dalam implementasi keputusan Bupati Bireuen nomor 529 tahun 2020 tentang penetapan kematian ibu dan kematian bayi sebagai peristiwa luar biasa di Kabupaten Bireuen ?

1.3. Fokus Penelitian

1. Implementasi keputusan Bupati Bireuen Nomor 529 tahun 2020 tentang penetapan kematian ibu dan kematian bayi sebagai peristiwa luar biasa, memfokuskan pada penempatan bidan desa, penyediaan sarana dan prasarana, anggaran, dan membentuk Multi Stakeholder Forum (MSF).
2. Hambatan dalam implementasi keputusan Bupati Bireuen Nomor 529 tahun 2020 tentang penetapan kematian ibu dan kematian bayi sebagai peristiwa luar biasa di Kabupaten Bireuen.

1.4. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implementasi keputusan Bupati Bireuen Nomor 529 tahun 2020 tentang penetapan kematian ibu dan kematian bayi sebagai peristiwa luar biasa di Kabupaten Bireuen.
2. Menganalisis hambatan dalam implementasi keputusan Bupati Bireuen Nomor 529 tahun 2020 tentang penetapan kematian ibu dan kematian bayi sebagai peristiwa luar biasa di Kabupaten Bireuen.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan dan wawasan baru dalam studi Administrasi Publik mengenai implementasi kebijakan.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi atau informasi bagi peneliti selanjutnya yang berkeinginan meneliti. Manfaat penelitian praktis ini bagi Pemerintahan adalah hasil penelitian diharapkan mampu menjadi referensi atau tolak ukur pemerintah untuk mengetahui fenomena sebenarnya yang terjadi di masyarakat. Manfaat untuk masyarakat yaitu mampu menjadi informasi tambahan tentang tingginya Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) di Kabupaten Bireuen, dan semoga membangun semangat menjaga kesehatan untuk kedepannya.