

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana di maksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 melalui pembangunan nasional yang berkesinambungan. Pembangunan kesehatan diarahkan untuk mempertinggi derajat kesehatan yang besar artinya bagi pembangunan dan pembinaan sumber daya manusia Indonesia dan sebagai modal bagi pelaksana pembangunan nasional yang pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Upaya kesehatan yang dilakukan untuk tercapainya pembangunan nasional bidang kesehatan adalah mencegah terjadinya dan menyebarunya penyakit menular sehingga tidak menjadi masalah kesehatan masyarakat, menurunkan angka kesakitan, kematian dan kecacatan dari penyakit menular dan penyakit tidak menular, meningkatkan dan memperluas jangkauan dan pemerataan pelayanan kesehatan dasar.

Penyakit rabies atau anjing gila adalah suatu penyakit yang sangat di takuti dan dapat menimbulkan kematian. Penyakit ini ditularkan dari hewan yang sudah terkena virus rabies kepada manusia yang disebut dengan *zoonosis*. Penyakit rabies ini bersifat akut dan dapat menularkan dengan secara cepat kepada satu penderita dengan penderita lain melalui *saliva* (air liur) penderita yang sudah

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

© Hak cipta milik UIN Suska Riau Islamic University of Sultan Syarif Kasim Riau

terkena virus rabies.

Penyakit rabies disebabkan oleh virus rabies dan penularannya kepada manusia dapat terjadi melalui gigitan hewan penular rabies (HPR) terutama anjing, kucing dan kera. Timbulnya penyakit ini pada manusia dapat dicegah dengan pemberian vaksinasi anti rabies (VAR) dan serum anti rabies (SAR) setelah digigit hewan yang menderita rabies.

Kota Pekanbaru merupakan daerah endemis penyakit rabies. Populasi hewan penular rabies pada tahun 2016 adalah sebanyak 15.619 ekor. Semakin banyaknya populasi hewan penular rabies yang dipelihara sehingga membuat pertumbuhan hewan tersebut semakin banyak, sampai ada hewan penular rabies liar yang berkeliaran yang tidak punya pemiliknya.

Tetapi pertumbuhan hewan tersebut tidak diiringi dengan kesadaran masyarakat untuk memeliharanya secara sehat dan aman. Karena hewan penular rabies merupakan hewan yang tergolong buas dan dapat membahayakan keselamatan seseorang apalagi bila hewan tersebut tidak dipelihara sampai jinak bahkan liar.

Jumlah populasi hewan penular rabies tahun 2016 di Kota Pekanbaru dapat dilihat dari tabel berikut:

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak mengutip kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

**Tabel 1.1
Populasi HPR di Kota Pekanbaru Pada Tahun 2016**

No	Kecamatan	Populasi HPR (ekor)		Jumlah	Realisasi Kegiatan Vaksinasi
		Milik	Liar		
1	Sukajadi	128	514	642	415
2	Pekanbaru kota	71	398	469	50
3	Lima Puluh	125	499	624	675
4	Sail	122	486	608	108
5	Bukit Raya	159	638	797	314
6	Senapelan	191	572	763	365
7	Tampan	391	1.170	1.561	12
8	Rumbai	796	1.857	2.653	1.808
9	Payung Sekaki	327	764	1.091	228
10	Marpoyan Damai	313	937	1.250	618
11	Tenayan Raya	937	2.184	3.121	2.911
12	Rumbai pesisir	612	1.428	2.040	1.680
Jumlah		4.172	11.447	15.619	9.184

Sumber: Dinas Pertanian Kota Pekanbaru Tahun 2016.

Berdasarkan tabel tersebut populasi hewan penular rabies dapat dilihat jumlah populasi hewan penular rabies yang berkeliaran (liar) di Kota Pekanbaru lebih banyak dari pada yang mempunyai pemiliknya, yaitu yang HPR liar sebanyak 11.447 ekor dan yang mempunyai pemilik sebanyak 4.172 ekor. Pada tahun 2016 jumlah keseluruhan hewan penular rabies di Kota Pekanbaru sebanyak 15.619 ekor, dan yang telah terealisasi untuk vaksinasi adalah sebanyak 9.184 ekor.

Untuk tercapainya pembangunan nasional bidang kesehatan Wali Kota Pekanbaru mengeluarkan suatu kebijakan peraturan Wali Kota nomor 23 tahun 2012 tentang pengendalian dan panganngulan rabies di Kota Pekanbaru. Peraturan Wali Kota ini dibuat berdasarkan tingginya populasi hewan penular rabies di Pekanbaru sehingga masyarakat merasa terancam dan terganggu

© Hak cipta milik UIN SUSKA RIAU

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

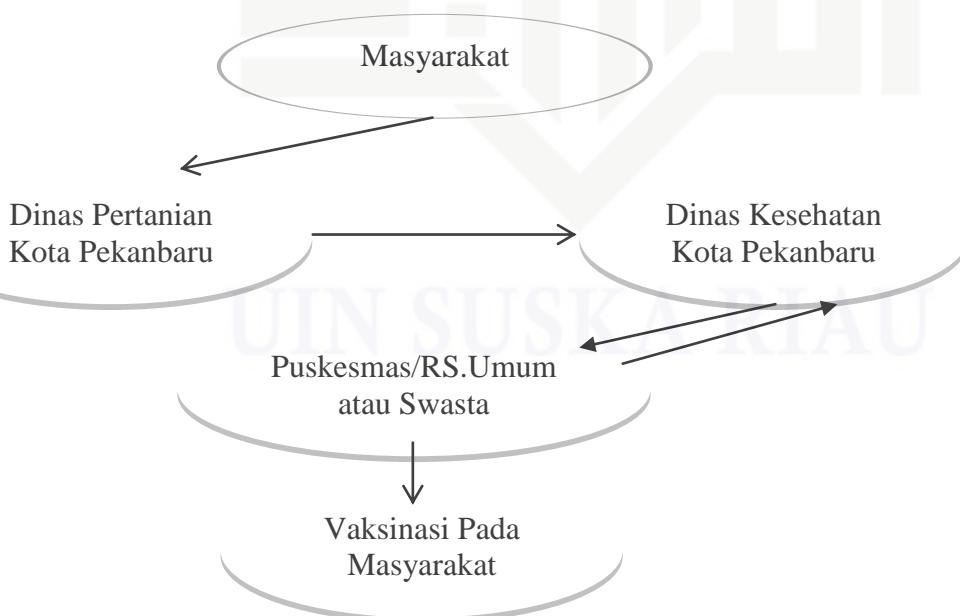
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

terhadap keberadaan hewan penular rabies yang berkeliaran.

Peraturan Wali Kota ini dilaksanakan oleh Dinas Pertanian Kota Pekanbaru yakni pada bidang pertenakan seksi kesehatan hewan dan masyarakat veteriner yang berkoordinasi dengan Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru dalam melakukan vaksinasi yang mana Dinas Pertanian melakukan vaksinasi terhadap hewan penular rabies sedangkan Dinas Kesehatan melakukan penanganan kepada masyarakat yang tergigit oleh hewan penular rabies tersebut, namun dalam pemberian vaksinasi kepada orang yang tergigit oleh hewan penular rabies, orang tersebut harus memiliki surat keterangan terlebih dahulu dari Dinas Pertanian yang berisi bahwa orang tersebut memang perlu di vaksinasi.

Berikut alur pelaporan kasus rabies pada orang yang tergigit hewan penular rabies :

**Gambar 1.1
Alur Pelaporan kasus rabies pada masyarakat yang tergigit**



Sumber: Dinas Pertanian Kota Pekanbaru Tahun 2016

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Berikut keterangan gambar tersebut bahwa masyarakat yang tergigit hewan penular rabies harus melapor terlebih dahulu kepada Dinas Pertanian Kota Pekanbaru untuk memperoleh surat keterangan yang gigitan hewan penular rabies (HPR) dan tidak dikenakan biaya. Setelah mendapatkan surat keterangan tersebut, masyarakat/orang yang tergigit oleh HPR membawa surat keterangan gigitan HPR pada Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru atau Puskesmas/R.S. Umum ataupun swasta yang terdekat untuk mendapatkan vaksin anti rabies tanpa di kenakan biaya.

Selaku pelaksana kebijakan ini Dinas Pertanian Kota Pekanbaru telah melakukan penyuluhan kepada masyarakat tentang bahaya penyakit rabies. Dalam hal sosialisasi Dinas Pertanian Kota Pekanbaru juga melakukan sosialisasi kepada masyarakat /Rw (Rukun Warga) dan ke sekolah-sekolah tentang bahaya penyakit rabies, serta Bidang Pertanakan Seksi Kesehatan Hewan dan Masyarakat Veteriner pada Dinas Pertanian Kota Pekanbaru melakukan kegiatan untuk pengendalian dan penanggulangan vaksinasi terhadap hewan penular rabies.

Kegiatan ini dilakukan secara aktif maupun pasif. Vaksinasi pasif dilakukan secara bila ada permintaan dari pemilik hewan baik yang datang langsung ke kantor dengan membawa hewannya maupun meminta petugas untuk datang langsung ke rumahnya untuk melakukan vaksinasi terhadap hewan peliharaanya. Sedangkan vaksinasi aktif dilakukan setahun sekali dengan mendatangi langsung rumah penduduk atau rumah ketua RW sebagai Pos vaksinasi.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam melaksanakan pengendalian dan penanggulangan populasi hewan penular rabies Dinas Pertanian Kota Pekanbaru juga melakukan Eliminasi (pembunuhan) yang mana operasi ini dilakukan khusus untuk hewan penular rabies yang berkeliaran (liar) dan ini operasi ini dilakukan pada malam hari. Namun hal tersebut sekarang ini tidak dilakukan lagi karena membunuh hewan tidak dibenarkan dan tentunya akan melanggar UU tentang Kesrawan (Kesejahteraan Hewan).

Untuk itu pada saat ini Dinas Pertanian Kota Pekanbaru melakukan sistem kebiri pada HPR diberlakukan buat hewan liar bagi yang betina diangkat rahimnya, sedangkan yang jantan diangkat testisnya dan kebiri ini dilakukan setiap hari jum'at yang dilakukan di Puskeswan Rumbai Limbungan dan Puskewan Jl. Seroja Kota Pekanbaru. (Wawancara dengan Bpk.Herlandia. Pada tanggal 13 Desember 2016).

Bentuk pelaksanaan lain dalam menanggulangi rabies di kota Pekanbaru Dinas Pertanian membentuk kelompok dokter hewan cilik di wilayah setempat untuk saat ini masih dibentuk pada kecamatan Tenayan Raya karena Kecamatan tersebut merupakan Populasi HPR yang tertinggi. Sebagai penyuluhan rabies guna mencegah penyebaran bahkan menekan angkanya di kalangan masyarakat. Pada saat ini Dinas Pertanian telah membentuk 30 dokter hewan cilik.

Tujuan pembentukan dokter hewan cilik adalah agar anak-anak ini bisa menjadi kader pembawa informasi kepada teman seusia mereka juga orangtua dan lingkungan. Berdasarkan data Dinas Kesehatan Pekanbaru ada dua orang meninggal akibat rabis pada tahun 2016. Mereka tersebut adalah anak-anak.

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Karena anak-anak ini dekat dengan hewan peliharaannya tanpa rasa takut, karena hal itulah jika mereka diberi pemahaman sebagai dokter hewan maka mereka akan waspada. Saat ini ada 121 laporan gigitan HPR yang masuk ke kantor Dinas Pertanian dan Pertenakan Kota Pekanbaru.

Dari HPR yang menggigit sebanyak 75 oleh anjing, 38 kucing dan delapan kera. Hasil uji laboratorium dari laporan gigitan HPR terbukti sebanyak 13 positif rabies. Sementara 78 gigitan tidak bisa dibuktikan karena sampel rusak atau hilang. (Suara.com diakses pada tanggal 01 November 2016).

Namun sampai saat ini Pekanbaru belum terbebas dari rabies hal ini dapat dibuktikan dengan data berikut :

Tabel 1.2
Data Jumlah Kasus Gigitan Rabies di Kota Pekanbaru Tahun 2011-2016.

Tahun	Jumlah Kasus	Keterangan dari Tahun Sebelumnya
2013	92	-
2014	94	Naik
2015	112	Naik
2016	173	Naik

Sumber: Dinas Pertanian Kota Pekanbaru Tahun 2016.

Berdasarkan data di atas bahwa kasus gigitan rabies di Kota Pekanbaru mengalami kenaikan dari tahun ke tahun, yang mana pada 2014 ada sebanyak 94 kasus, dan mengalami kenaikan pada tahun 2015 yaitu sebanyak 112 kasus, selanjutnya pada tahun 2016 mengalami kenaikan lagi yaitu sebanyak 173 kasus gigitan rabies di Kota Pekanbaru.

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Penyebaran kasus rabies paling banyak didominasi oleh anjing liar yang mencapai angka 95%. Selanjutnya pada 2016 ada 2 orang warga Pekanbaru meninggal dunia dikarenakan yang bersangkutan terlambat meminta vaksin kepada petugas kesehatan (Riausky.com diakses 31 Oktober 2016).

Meningkatnya jumlah kasus gigitan Rabies di Kota Pekanbaru dapat disebabkan oleh beberapa faktor penyebab, yaitu perilaku masyarakat yang senang berburu dengan anjing, faktor pendidikan dan pemahaman tentang anjing, dan mengkonsumsikan anjing. Dalam pelaksanaan pengendalian rabies itu sendiri masih terdapat kendala, yaitu terbatasnya petugas kesehatan hewan, kurangnya pengetahuan penyidik tentang tata cara merawat anjing yang baik, juga program vaksinasi yang hanya menjangkau kawasan tertentu saja. (Riau Kontras .Com diakses 01 November 2016).

Berbagai upaya penanggulangan kasus luar biasa rabies ternyata tidak sesederhana yang dibayangkan, kurangnya kesadaran masyarakat untuk melakukan vaksinasi pada binatang peliharaanya serta bertambah banyaknya HPR liar maka akan berdampak pada peningkatan kasus rabies di Kota Pekanbaru.

Berdasarkan uraian tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang dirumuskan dalam judul **“Implementasi Peraturan Wali Kota Pekanbaru Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Pengendalian Dan Penanggulangan Rabies Di Kota Pekanbaru”**.



- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

- 2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut secara ringkas dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini, yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi peraturan Wali Kota Pekanbaru nomor 23 tahun 2012 tentang pengendalian dan penanggulangan rabies di Kota Pekanbaru.
2. Kendala apa yang dihadapi dalam implementasi peraturan Wali Kota Pekanbaru nomor 23 tahun 2012 tentang pengendalian dan penanggulangan rabies di Kota Pekanbaru.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi peraturan Wali Kota Pekanbaru nomor 23 tahun 2012 tentang pengendalian dan penanggulangan rabies di Kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui kendala apa yang dihadapi dalam implementasi peraturan Wali Kota Pekanbaru nomor 23 tahun 2012 tentang pengendalian dan penanggulangan rabies di Kota Pekanbaru.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pengembangan pengetahuan terutama dalam bidang Ilmu Administrasi Negara, bermanfaat untuk melengkapi ragam penelitian yang telah

**Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak mengikuti kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya.

2. Secara Praktis

a. Bagi Peneliti

Penelitian ini dilakukan untuk menyelesaikan tugas akhir Skripsi dan memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Sosial, serta untuk menambah wawasan dan pengaplikasian berbagai ilmu pengetahuan yang telah dipelajari.

b. Bagi Akademisi

Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi atau bahan bacaan tambahan untuk disusunnya penelitian lanjutan dalam permasalahan yang serupa, juga sebagai bahan bagi mahasiswa untuk meningkatkan pengetahuannya.

c. Bagi Aparatur Pemerintah

Penelitian dapat berguna sebagai bahan informasi bagi Dinas yang bersangkutan untuk meningkatkan pengendalian dan penanggulangan terhadap penyakit rabies di Kota Pekanbaru

1.5. Sistematika Penulisan

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak meugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II LANDASAN TEORI

Pada bab ini diuraikan tentang dengan teori-teori tentang permasalahan penelitian, pandangan Islam, penelitian terdahulu, konsep operasional, dan kerangka berfikir.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini berisi tentang metodologi penelitian yang terdiri atas : Jenis penelitian, Sumber data, key informan, Teknik pengumpulan data, Teknik analisa.

BAB IV GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Pada bab ini menguraikan tentang sejarah tempat penelitian, gambaran umum tempat penelitian dan profil tempat penelitian.

BAB V HASIL PENELITIAN

Pada bab ini berisi hasil penelitian dan pembahasan untuk menjawab tujuan penelitian.

BAB VI PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan dan saran.