

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Konsep Perencanaan Pembangunan

Menurut Alexander Abe (2002:24) perencanaan adalah berasal dari kata rencana, yang berarti rancangan atau rangka sesuatu yang akan dikerjakan. Dari pengertian sederhana tersebut dapat diurai beberapa komponen penting, yakni tujuan (apa yang hendak dicapai), kegiatan (tindakan untuk merealisasi tujuan), dan waktu (kapan, bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan). Apa yang direncanakan tentu saja merupakan tindakan-tindakan masa depan (untuk masa depan) Dengan demikian suatu perencanaan bisa dipahami sebagai respon (reaksi) terhadap masa depan. Definisi perencanaan menurut Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), adalah perencanaan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Menurut Simamora (2006:67), mengemukakan bahwa pembangunan adalah perubahan menuju pola-pola masyarakat yang memungkinkan realisasi yang lebih baik dari nilai-nilai kemanusiaan, yang memungkinkan suatu masyarakat mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap lingkungannya dan terhadap tujuan politiknya, dan yang memungkinkan warganya memperoleh kontrol yang lebih terhadap diri mereka sendiri. Sedangkan menurut Sahroni (2004:59), bahwa pembangunan adalah proses sistemik paling tidak terdiri atas tiga unsur: Pertama, adanya input, yaitu bahan masukan konversi; Kedua, adanya proses konversi,

yaitu wahana untuk "mengolah" bahan masukan; Ketiga, adanya output, yaitu sebagai hasil dari proses konversi yang dilaksanakan. Proses sistemik dari suatu sistem akan saling terkait dengan subsistem dan sistem-sistem lainnya termasuk lingkungan internasional.

### **2.1.1 Pengertian Perencanaan Pembangunan**

Pengertian perencanaan pembangunan dapat dilihat berdasarkan unsur-unsur yang membentuknya yaitu perencanaan dan pembangunan. Perencanaan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Pembangunan adalah suatu usulan atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu Bangsa Negara dan Pemerintah Modernitas dalam rangka Pembinaan Bangsa. Definisi lain dari perencanaan adalah memilih prioritas dan cara atau alternative untuk mencapai tujuan, pengalokasian sumber daya, bertujuan mencapai tujuan, berhubungan dengan masa depan, serta kegiatan yang terus menerus Alfia (2016).

### **2.1.2 Mekanisme Perencanaan Pembangunan**

Mekanisme perencanaan pembangunan di Indonesia diatur secara sistematis dan terpadu melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang landasan utamanya adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). UU ini mendefinisikan tahapan dan dokumen perencanaan pembangunan yang bersifat jangka panjang, jangka

menengah, dan tahunan, serta menekankan empat pendekatan utama: politik, teknokratik, partisipatif, dan *top-down/bottom-up* Musyaffa (2021:78).

Mekanisme SPPN dibagi menjadi empat tahapan utama: penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana, dan evaluasi pelaksanaan rencana (UU No. 25 Tahun 2004, Pasal 8). Dokumen perencanaan yang dihasilkan berjenjang berdasarkan jangka waktu, meliputi: Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk 5 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk 1 tahun. Dalam konteks terkini, RPJP Nasional telah ditetapkan, misalnya melalui Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang RPJPN 2025–2045, yang menjadi payung bagi penyusunan RPJM. RPJM ini kemudian memuat penjabaran visi, misi, dan program Presiden terpilih, yang kemudian diuraikan lebih lanjut ke dalam RKP tahunan.

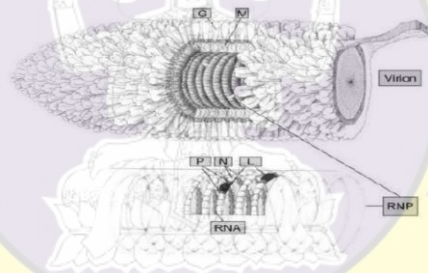
Salah satu elemen kunci dalam mekanisme perencanaan yang merefleksikan pendekatan partisipatif adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang diselenggarakan di berbagai tingkatan—mulai dari desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, hingga nasional—sebagai forum antarpelaku pembangunan untuk membahas dan menyepakati rancangan rencana pembangunan. Musrenbang memastikan bahwa rancangan rencana kerja yang disusun oleh masing-masing instansi pemerintah dan daerah telah diselaraskan dengan kebutuhan nyata masyarakat melalui mekanisme *bottom-up*. Hasil Musrenbang inilah yang kemudian menjadi bahan utama bagi penyusunan

rancangan akhir rencana pembangunan, yang kemudian ditetapkan menjadi dokumen rencana yang sah dan mengikat.

## 2.2 Konsep Rabies

Rabies disebut juga Lyssa, Tollwut atau penyakit anjing gila. Rabies adalah penyakit zoonosis dan infeksi virus akut yang menyerang sistem saraf pusat manusia dan mamalia dengan mortalitas 100% (Tanzil 2014:63). Secara epidemiologis, Rabies dikategorikan sebagai *Neglected Tropical Disease* (NTD) yang masih menjadi isu penting, terutama di negara berkembang. Penularan ke manusia umumnya terjadi melalui gigitan atau jilatan air liur HPR yang terinfeksi.

Gambar2.1 Struktur Virus Rabies



Sumber: Kementerian Pertanian, 2019

Virus rabies ditularkan ke manusia melalui gigitan hewan penular rabies seperti anjing, kucing, dan kerbau. Virus rabies masuk ke dalam tubuh manusia atau hewan melalui luka gigitan hewan penderita rabies atau luka yang terkena air liur hewan penderita rabies. Pada hewan ataupun manusia, masa inkubasi rabies umumnya panjang berkisar dari sekitar satu minggu hingga lebih dari satu tahun semenjak masuknya virus Rabies, umumnya sekitar satu bulan. Masa inkubasi rabies pada anjing dan kucing berkisar antara 10 sampai 8 minggu (Akoso, 2007:36).

Bila luka gigitan tidak segera dilakukan penanganan maka virus akan menginkubasi ke dalam tubuh mulai dari 7 hari sampai lebih dari 1 tahun, yang mana masa inkubasi tersebut merupakan selang waktu yang berlangsung antara waktu awal terkena gigitan rabies hingga gejala-gejala pertama kali muncul. Sebelum mencapai otak, virus memperbanyak diri dan menyebar luas dalam semua bagian neuron sentral, kemudian kearah perifer dalam serabut saraf eferen dan pada syaraf volunter maupun syaraf otonom. Masa inkubasi tergantung dari lamanya pergerakan virus dari luka sampai ke otak, pada gigitan dikaki masa inkubasi kira kira 60 hari, pada gigitan di tangan masa inkubasi 40 hari, pada gigitan di kepala masa inkubasi kira-kira 30 hari. Masa inkubasi juga biasanya lebih cepat pada anak-anak dibandingkan pada orang dewasa. Virus ini menyerang hampir tiap organ dan jaringan dalam tubuh dan berkembang biak dalam jaringan-jaringan seperti kelenjar ludah, ginjal dan sebagainya (Kemenkes 2016).

### **2.2.1 Hewan Penular Rabies (HPR)**

HPR adalah hewan berdarah panas yang dapat menularkan virus Rabies. Di Asia, anjing bertanggung jawab atas lebih dari 99% kasus Rabies pada manusia. Identifikasi dan pemetaan populasi HPR (terutama anjing liar dan anjing peliharaan yang dilepas) menjadi langkah awal yang kritis dalam perencanaan program pengendalian. Sebagian besar penularan Rabies ke manusia di Indonesia, disebabkan oleh gigitan anjing yang terinfeksi Rabies (98%) dan lainnya oleh kera dan kucing. Anjing dan kucing merupakan sumber penularan Rabies yang paling penting, karena dua jenis hewan inilah yang paling dikenal sebagai hewan

peliharaan sehingga kedua hewan ini pula yang paling sering kontak dengan manusia. (Kemenkes 2017).

### **2.2.2 Vaksinasi Rabies**

Vaksinasi HPR adalah pilar utama dalam strategi eliminasi Rabies. Tujuannya adalah membangun imunitas kawanan (herd immunity) yang cukup untuk memutus siklus penularan virus. Prinsip ini menyatakan bahwa ketika persentase kritis dari populasi rentan telah diimunisasi, penyebaran penyakit akan terhenti. Untuk mencegah terjadinya penularan rabies, maka anjing, kucing, atau kera dapat diberi vaksin inaktif atau yang dilemahkan (Handoko et al. 2020:71). Untuk memperoleh kualitas vaksin yang efektif dan efisien, ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, baik vaksin yang digunakan bagi hewan maupun bagi manusia, yakni (Mamoto, Gosal, and Liando 2021:6):

1. Vaksin harus dijamin aman dalam pemakaian.
2. Vaksin harus memiliki potensi daya lindung yang tinggi.
3. Vaksin harus mampu memberikan perlindungan kekebalan yang lama.  
Vaksin harus mudah dalam cara aplikasinya.
4. Vaksin harus stabil dan menghasilkan waktu kadaluwarsa yang lama
5. Vaksin harus selalu tersedia dan mudah didapat sewaktu-waktu dibutuhkan.

Selain penyuntikan vaksin sebagai upaya pencegahan rabies, pencegahan rabies secara umum menurut (Kemenkes, 2016) adalah:

1. Pemeliharaan hewan piaraan/hobi dilaksanakan penuh rasa tanggung jawab dan memperhatikan kesejahteraan hewan, jangan dibiarkan atau diumbar keluar pekarangan rumah tanpa pengawasan dan kendali ikatan.

2. Berikan vaksinasi anti rabies pada hewan peliharaan anda secara berkala di Pusat Kesehatan Hewan (Puskeswan), Dinas Kesehatan Hewan atau Dinas Peternakan, atau ke dokter hewan.
3. Segera melapor ke Puskesmas/Rumah Sakit terdekat apabila digigit oleh hewan tersangka rabies untuk mendapatkan Vaksin Antirabies (VAR) sesuai indikasi.
4. Segera laporkan kepada Pusat Kesehatan Hewan (Puskeswan), Dinas Peternakan/yang membawahi bidang peternakan atau Dinas Kesehatan Hewan, jika melihat binatang dengan gejala Rabies

WHO dan WOAHA secara konsisten merekomendasikan bahwa cakupan vaksinasi yang efektif harus mencapai minimal 70% dari populasi anjing berisiko dalam waktu yang cepat (misalnya, dalam siklus tahunan) untuk mencapai dan mempertahankan eliminasi Rabies (Hampson et al., 2015; WHO, 2018). Kegagalan mencapai ambang batas ini secara signifikan meningkatkan risiko munculnya kembali kasus.

Program vaksinasi rabies harus direncanakan sebagai kegiatan massal yang memerlukan manajemen logistik dan operasional yang cermat, termasuk pengadaan vaksin, pemeliharaan rantai dingin (cold chain management), mobilisasi tim vaksinator, serta strategi penjangkauan yang efektif kepada pemilik hewan di berbagai zona (Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan, 2020).

### **2.3 Indikator Perencanaan Pembangunan Kesehatan**

Indikator perencanaan pembangunan kesehatan, khususnya terkait dengan perencanaan program vaksinasi rabies, dapat meliputi (Sitepu dkk, 2018):

1. Pelaksanaan Program Pencegahan dan Pengendalian (P2) Rabies dalam Hal Surveilans Epidemiologi. Surveilans epidemiologi berperan sebagai basis data melalui 4 tahapan, yaitu:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data bulanan dari Puskesmas hingga pusat;
- b. Analisis serta rekomendasi tindak lanjut data kasus gigitan (GHPR) dan kematian (lyssa) berdasarkan jumlah orang, tempat, dan waktu untuk kewaspadaan dini;
- c. Umpan balik untuk mengevaluasi sinergi lintas sektor (Dinas Kesehatan dan Dinas Peternakan);
- d. Distribusi data rutin guna menentukan prioritas wilayah vaksinasi massal GHPR dan alokasi Vaksin Anti Rabies (VAR) atau Serum Anti Rabies (SAR).

2. Penemuan dan Tata Laksana Kasus

Penemuan dan tata laksana kasus merupakan upaya penemuan kasus gigitan Hewan Penular Rabies (HPR) secara proaktif serta peningkatan kompetensi petugas melalui pelatihan memastikan setiap korban mendapatkan penanganan medis sesuai standar secara dini, yang menjadi indikator kesiapan fasilitas kesehatan dalam mencegah kematian (lyssa).

3. Penyuluhan dan Peningkatan Peran Serta Masyarakat

Penyuluhan dan peningkatan peran serta masyarakat merupakan sinergi edukasi antara Dinas Kesehatan dan Dinas Peternakan sangat krusial untuk mendorong kesadaran pemilik hewan dalam melakukan vaksinasi Hewan

Penular Rabies (HPR) secara rutin serta melapor segera ke petugas jika terjadi gigitan, guna memutus rantai penularan di sumbernya.

4. Keberadaan Rabies Center di Kabupaten/Kota

Keberadaan rabies center sebagai pusat informasi dan penanggulangan. Fasilitas ini menyediakan infrastruktur pendukung yang memenuhi kriteria aksesibilitas, tenaga terlatih, media edukasi, serta jaminan logistik berupa penyimpanan rantai dingin (*cold chain*) dan ketersediaan stok Vaksin Anti Rabies (VAR) minimal 1 kuur.

