

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan Nasional merupakan Pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh Masyarakat Indonesia. Berbagai program pembangunan yang diselenggarakan pemerintah selama ini pada Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat Indonesia. Pembangunan Kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan hidup sehat sehingga tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal, pada hakekatnya merupakan upaya untuk menciptakan manusia yang berkualitas dan mempunyai produktifitas yang tinggi, sehingga akan menjadi modal pembangunan yang tangguh.

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia disamping pangan, pemukiman dan pendidikan, karena hanya dalam keadaan sehat manusia dapat berkarya dengan lebih baik. Pemeliharaan kesehatan merupakan salah satu prioritas yang utama. Pemeliharaan kesehatan merupakan salah satu kegiatan utama yang mendukung kesehatan usaha pembangunan. Seperti yang tertulis dalam buku kesehatan untuk semua, “kesehatan dapat menyumbang kepada pembangunan bukan menjadi beban pembangunan”.¹ Sehingga di setiap tingkat

¹ Program Kerja Umum ke 8, Organisasi Kesehatan Dunia Kesehatan untuk semua, Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Genewa, 1990, hlm. 2

tingkat kemajuan pembangunan akan diberikan kemungkinan yang lebih besar guna mendorong perbaikan kesehatan rakyat pada umumnya.

Derajat kesehatan rakyat dipengaruhi faktor lingkungan perilaku pelayanan dan keturunan. Pelayanan kesehatan di Indonesia tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah saja, melainkan juga dilaksanakan oleh lembaga swasta bahkan oleh masyarakat sendiri.

Seperti yang di ungkapkan oleh Adwan Agoes :

“Upaya untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat di seluruh dunia yang untuk mewujudkannya diperlukan kegiatan berbagai sektor baik sektor sosial ekonomi maupun sektor kesehatan sendiri. Sebagai salah satu wujud peran serta masyarakat yang dilandasi kesadaran dan kemampuan untuk menciptakan hidup sehat”.²

Untuk mencapai kesehatan masyarakat yang baik diperlukan kesadaran dan kemampuan untuk menciptakan hidup sehat masyarakat itu sendiri serta tidak lepas dari peran serta dinas kesehatan, yang merupakan rangkaian upaya pembangunan di bidang kesehatan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Dinas kesehatan juga merupakan Dinas Kesehatan Daerah yang diperlukan untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan pembangunan kesehatan dari pemerintah daerah setempat.

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang diiringi munculnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 merupakan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 yang memberikan

² Adwan Agoes, *Antropologi Kesehatan Indonesia Jilid Satu*, Buku Kedokteran EGC, Jakarta, 1992 hlm. 13

keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dengan pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional diperlukan untuk menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun diluar maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global. Penyerahan kewenangan oleh pemerintah kepada daerah otonom tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan peranan perangkat daerah yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya yang sesuai dengan kebutuhan daerah sehingga penyelenggaraan otonomi daerah dalam pelaksanaannya dapat berjalan dengan mantap. Salah satu peranan yang sangat menunjang penyelenggaraan otonomi daerah adalah peranan Dinas Daerah sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah.

Dinas Daerah diharapkan mampu sebagai pelaksana pemerintahan daerah karena dinas daerah merupakan perangkat daerah yang mempunyai dinas-dinas yang diharapkan dapat mewujudkan manusia Indonesia dalam keadaan sehat sehingga dapat berkarya dengan baik untuk mendukung pembangunan adalah dinas kesehatan.

Dinas kesehatan sebagai salah satu perangkat daerah dan sekaligus sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah yang memberi peranan penting untuk menunjang pelaksanaan otonomi daerah di bidang kesehatan.

Dinas Kesehatan daerah sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah yang melaksanakan urusan-urusan daerah yang menjadi tugas rumah tangga daerah perlu dikoordinasikan dengan sebaik-baiknya agar memperoleh masih guna dan daya guna yang maksimal. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut perlu adanya pembinaan serta peningkatan kemampuan aparat dalam mengemban tugas dalam upaya mewujudkan peningkatan taraf kesehatan masyarakat optimal.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah adalah sebagai berikut :

Bagaimana peranan Dinas Kesehatan dalam rangka menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Sleman.

C. Landasan Teori

Tujuan Pembangunan Kesehatan seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung dengan pendekatan paradigma sehat, yang memberikan prioritas pada upaya peningkatan, pencegahan, penyembuhan, dan

rehabilitasi sejak pembuahan dalam kandungan sampai lanjut usia.. Oleh karena itu pembangunan kesehatan ditujukan untuk mengusahakan kesempatan yang lebih luas lagi bagi setiap negara-negara untuk mendapatkan derajat kesehatan yang sebaik-baiknya, sehingga sesuai dengan pertumbuhan pembangunan dan kemampuan nasional pada setiap tahap pembangunan. Maka perlu kiranya dilaksanakan usaha-usaha penyediaan pelayanan kesehatan yang lebih merata bagi seluruh rakyat.

Menurut Intan Enjang :

Upaya untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal merupakan upaya terpenting yang dilakukan masyarakat di seluruh dunia yang untuk mewujudkannya diperlukan kegiatan berbagai sektor baik sektor sosial, ekonomi, dan sektor kesehatan mandiri.³

Arah dan strategi pembangunan kesehatan antara lain dengan mengembangkan suatu sistem kesehatan nasional. Sistem kesehatan nasional merupakan pokok-pokok pedoman bagi bangsa Indonesia di dalam menyelenggarakan pembangunan kesehatan. Pembangunan nasional, dimana pembangunan kesehatan merupakan komponen di dalamnya. Pembangunan kesehatan pada hakekatnya merupakan penyelenggaraan upaya kesehatan bangsa Indonesia untuk mencapai kemampuan hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang optimal sebagai realisasi salah satu perwujudan, cita-cita kesejahteraan dari tujuan nasional. Agar tujuan ini dapat dicapai, penyelenggaraan upaya-upaya kesehatan di dalam pembangunan

³ Intan Enjang, *Ilmu Kesehatan Masyarakat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm 12.

kesehatan tidak boleh menyimpang dari tatanan yang telah ditetapkan yang disebut Sistem Kesehatan Nasional.

Pembangunan kesehatan yang diselenggarakan melalui Lima Karya Kesehatan atau Panca Karya Kesehatan yang disebut Panca Dharma Husada, merupakan realisasi dari upaya pembangunan kesehatan yang saling berkaitan dengan karya pembangunan nasional lainnya. Panca Karya Husada adalah sebagai berikut :

1. Peningkatan dan pemanfaatan upaya kesehatan.
2. Pembangunan tenaga kesehatan.
3. Pengendalian, pengadaan dan pengawasan obat serta makanan yang berbahaya bagi kesehatan.
4. Perbaikan gizi dan peningkatan kesehatan lingkungan.
5. Peningkatan dan pemanfaatan manajemen dan hukum.

Maka perlunya kiranya dinas kesehatan daerah tidak boleh hanya melaksanakan upaya kesehatan tersebut selagi bantuan dari pusat itu masih ada. Melainkan justru diadakan menerima bantuan dari pusat hendaknya diartikan sebagai suatu rangsangan dan bukan sebaliknya segala sesuatu harus diupayakan dari pusat. Karena salah satu konsideran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah antara lain justru memberikan tekanan agar daerah secara bertahap harus mampu melaksanakan kewajiban mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah harus berikhtiar secara bertahap menumbuhkan

kemampuan otonomi daerah sebagai penjabaran konsekuensi pemberian kewenangan maupun hak-hak tertentu.

Upaya untuk senantiasa menumbuhkan kemampuan otonomi pemerintah daerah harus selalu mendapatkan perhatian dan dorongan dari pemerintah pusat. Seperti yang diungkapkan oleh Soel Kidjo Notoatmojo.

“Daerah diharapkan dapat mengisi aspek-aspek yang sementara ini pemerintah menganggap penting namun karena keterbatasannya masih belum dapat memenuhinya melalui anggaran pusat. Sehingga daerah diharapkan mampu mengisinya melalui anggaran-anggaran daerah. Melalui usaha itu dapat dihindarkan juga agar daerah hanya menyukai hal-hal yang justru sudah banyak ditangani pusat.”⁴

Hal tersebut ditujukan dalam kemampuan membiayai rumah sakit daerah maupun puskesmas-puskesmas yang ada. Dengan kata lain bantuan fasilitas departemen kesehatan yang berasal dari pusat dalam rangka membangun rumah sakit hendaknya dipakai sebagai rangsangan, sehingga sebagai tindak lanjut harus diupayakan oleh anggaran daerah. Demikian pula di dalam pengembangan puskesmas pemerintah daerah tidak semata-mata mengadakan bantuan baik berupa gedung maupun peralatan pusat, melainkan untuk dukungan kegiatan rutin dan biaya pemeliharaan puskesmas diharapkan mampu mengusahakan sendiri melalui anggaran daerah.

Potensi masyarakat sesungguhnya merupakan suatu dinamika yang tinggi dan mampu memotivasi bidang kesehatan didalam pembangunan. Motivasi tersebut harus mampu melibatkan masyarakat dalam suatu inetaksi terus-menerus

⁴ Soekidjo Notoadmojo, *Metodologi Penelitian Kesehatan*, Bina Indra Karya, Surabaya, 1989, hlm. 7

yang mengarah pada peran serta masyarakat yang tinggi. Melalui peran serta masyarakat diharapkan mampu memperhatikan, menangani dan memelihara kesehatannya sendiri dalam kegiatan-kegiatan dan kebiasaan sederhana. Seperti yang diungkapkan Slamet Riyadi bahwa "karena kesehatan pada hakekatnya merupakan kebutuhan dasar setiap manusia sehingga oleh karenanya suatu motivasi ke arah ini mampu meyakinkan setiap individu akan beban tanggungjawabnya".⁵

Tugas menggerakkan peran serta masyarakat ini sangat penting lebih-lebih bagi tenaga-tenaga penyuluh dimana penggalakan terhadap peran serta masyarakat tetap merupakan suatu proses dasar atau proses terus-menerus harus diprogramkan. Suatu proses yang harus dilakukan melalui tahapan psikologis sosial.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa pembangian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan undang-undang dalam penjelasan pasal tersebut antara lain dikemukakan bahwa oleh karena negara Indonesia itu suatu *cenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat stat juga. Daerah

⁵ Slamet Riyadi, *Tinjauan dari Perkembangan Ilmu Kesehatan Masyarakat*, Bina Indra Jaya, Surabaya, 1984, hlm. 199

Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat stat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streeel en locale rechtgemeen schappen*) atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang". Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerahpun pemerintah akan bersendi permusyawaratan.

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada Sistem pemerintahan daerah yang sekarang, pelaksanaan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab diletakan di daerah Kabupaten dan daerah Kota, bukan kepada daerah propinsi. Pemerintahan daerah yang tedapat unsur-unsur pelaksana pemerintahan daerah seperti dinas-dinas daerah, dinas kesehatan daerah sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah diharapkan dapat memberdayakan masyarakat menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas meningkatkan kesehatan di lingkungan yang dimulai dari keluarga sampai

masyarakat. Kebijakan ini berdasarkan pada pertimbangan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mewujudkan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan serta peningkatan bidang kesehatan berada dalam jarak hubungan yang relatif dekat dengan semua unsur masyarakat. Dengan demikian diharapkan pemerintah daerah dapat melaksanakan fungsi pemerintahan daerah secara cepat dan tepat kepada masyarakat.

Dinas kesehatan sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang kesehatan diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang kesehatan yang secara nyata harus dirasakan masyarakat di daerah dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang ditengah masyarakat daerah. Pemberian keleluasaan, hak dan kewenangan kepada Dinas Kesehatan Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan kesehatan masyarakat yang semakin baik dan pengembangan kehidupan yang sehat dan pemerataan kesehatan serta pemeliharaan kesehatan masyarakat dalam rangka menjaga kesehatan warga negara Indonesia secara menyeluruh.

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui sejauh mana peranan dan kedudukan Dinas Kesehatan dalam rangka menunjang pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Sleman.

E. Manfaat Penelitian

a. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengetahuan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara.

b. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah masukan bagi semua pihak yang terkait khususnya pemerintah daerah dan Dinas Kesehatan di Kabupaten Sleman.