

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka mencapai cita-cita bangsa tersebut diselenggarakan pembangunan nasional di semua bidang kehidupan yang berkesinambungan yang merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh, terpadu, dan terarah. Pembangunan kesehatan sebagai salah satu upaya pembangunan nasional diarahkan guna tercapainya kesadaran, kemauan, dan kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang optimal.

Pembangunan kesehatan pada dasarnya menyangkut semua segi kehidupan, baik fisik mental maupun sosial ekonomi. Dalam perkembangan pembangunan kesehatan selama ini, telah terjadi perubahan orientasi, baik tata nilai maupun pemikiran terutama mengenai upaya pemecahan masalah dibidang kesehatan yang dipengaruhi oleh politik, ekonomi sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan

... dan ...

Di samping hal dalam pelaksanaan pembangunan kesehatan perlu memperhatikan jumlah penduduk Indonesia yang besar, terdiri dari berbagai suku dan adat istiadat, menghuni ribuan pulau yang terpencar-pencar dengan tingkat pendidikan dan sosial yang beragam.

Penyelenggaraan Pembangunan kesehatan meliputi upaya kesehatan dan sumber dayanya, harus dilakukan secara terpadu dan berkesinambungan guna mencapai hasil yang optimal. Upaya kesehatan yang semula dititikberatkan pada upaya penyembuhan penderita secara berangsur-angsur berkembang kearah keterpaduan upaya kesehatan yang menyeluruh.

Oleh karena itu, pembangunan kesehatan yang menyangkut upaya peningkatan kesehatan (*promotif*) pencegahan penyakit (*preventif*), penyembuhan penyakit (*kuratif*), dan pemulihan kesehatan (*rehabilitatif*) harus dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan, dan dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan masyarakat.

Peran serta aktif masyarakat termasuk swasta perlu diarahkan, dibina dan dikembangkan sehingga dapat melakukan fungsi dan tanggung jawab sosialnya sebagai mitra pemerintah. Peran pemerintah lebih dititik beratkan pada pembinaan, pengaturan, dan pengawasan untuk terciptanya pemerataan pelayanan kesehatan dan tercapainya kondisi yang serasi dan seimbang antara upaya kesehatan yang dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat termasuk swasta.

Kewajiban untuk melakukan pemerataan dan peningkatan pelayanan

Pemerintah. Keberhasilan pembangunan diberbagai bidang dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat dan kesadaran akan hidup sehat. Hal ini mempengaruhi meningkatnya kebutuhan pelayanan dan pemerataan yang mencakup tenaga, sarana, dan prasarana baik jumlah maupun mutu. Karena itu diperlukan pengaturan untuk melindungi pemberi dan penerima jasa pelayanan kesehatan.

Masalah kesehatan di Kabupaten Bantul adalah masalah kurang gizi seolah menjadi persoalan klasik yang tak kunjung selesai di Bantul tahun 2002 sekitar 2,82% anak sekolah menderita kurang gizi, padahal persoalan ini sangat berkaitan erat dengan keberhasilan menyiapkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, cerdas dan produktif.<sup>1</sup>

Menurut Hamam Hadi, saat menyampaikan pidato pengukuhan guru besar pada Fakultas Kedokteran UGM salah satu indikasi untuk mengukur keberhasilan sebuah negara membangun SDM adalah lewat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berdasarkan IPM. Pembangunan SDM bangsa ini belum menunjukkan hasil yang menggembirakan hingga 2004, Indonesia ada di urutan 111 dari 177 negara. Rendahnya IPM ini dipengaruhi rendahnya status gizi dan kesehatan penduduk Indonesia.<sup>2</sup>

Di Bantul proporsi kematian ibu kecenderungannya meningkat semenjak tahun 2000 yakni dari 121 menjadi 152 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2002, sedangkan untuk angka kematian bayi dari 10,7 menjadi 13,7 per 1000 kelahiran hidup, perlu diketahui, lebih dari separoh kematian bayi, balita dan ibu terkait faktor buruknya status gizi.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Profil Kesehatan Kabupaten Bantul Tahun 2004.

<sup>2</sup> *Kedaulatan Rakyat*, 5 Februari 2005.

Penyakit infeksi seperti Infeksi Saluran Penyakit Akut (ISPA), diare dan DBD masih menjadi 10 penyakit utama yang menjadi penyebab kematian dalam menghadapi problem ini salah satu solusinya adalah peran pemerintah kabupaten dan pemerintah kota sangat menentukan keberhasilan pembangunan bidang kesehatan.

Tujuan pembangunan Kabupaten Bantul sesuai dengan Rencana Strategis (Renstra) Kabupaten Bantul tahun 2001-2005 adalah sebagai berikut:

1. Mencukupi kebutuhan dasar dengan prioritas meningkatkan kecerdasan dan derajat kesehatan masyarakat yang dilandasi keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Menata kelembagaan pemerintah yang mendukung kinerja pemerintah yang profesional, efektif, efisien dan bebas Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN).
3. Peningkatan sistem pengawasan yang efektif
4. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses penentuan kebijaksanaan
5. Mewujudkan ketertiban, ketentraman dan keamanan kehidupan masyarakat
6. Memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan dengan semangat gotong royong untuk menanggulangi kemiskinan
7. Mengoptimalkan pemanfaatan potensi daerah yang berwawasan lingkungan.<sup>4</sup>

Berdasarkan tujuan pembangunan Kabupaten Bantul maka skala prioritas program pembangunan, menempatkan kesehatan dan pendidikan dalam prioritas pertama.

Pemerintah Kabupaten Bantul mempunyai kebijakan pembangunan kesehatan yang dituangkan ke dalam Renstra Kabupaten Bantul, yakni "Bantul Sehat 2005", melalui:

1. Program peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat dengan kegiatan:
  - a. Pelayanan kesehatan dasar di puskesmas dan pustu
  - b. Bantuan operasional dan pemeliharaan puskesmas
  - c. Rehabilitasi sarana dan prasarana puskesmas
  - d. Peningkatan puskesmas rawat inap menjadi puskesmas unggulan
  - e. Peningkatan status puskesmas non rawat inap menjadi puskesmas rawat inap
  - f. Perbaikan sistem manajemen puskesmas
2. Program peningkatan pelayanan rumah sakit dengan kegiatan:
  - a. Peningkatan fasilitas rumah sakit
  - b. Pembangunan ruang VIP
  - c. Penyusunan SOT rumah sakit mandiri
  - d. Bantuan operasional dan pemeliharaan
  - e. Peningkatan kualitas SDM<sup>5</sup>

Keberhasilan pembangunan kesehatan tersebut harus melibatkan semua sektor terkait, pemerintah, swasta dan masyarakat dan tidak hanya ditentukan oleh kinerja sektor kesehatan semata melainkan sangat dipengaruhi oleh interaksi yang dinamis dari berbagai sektor sehingga tercapai Bantul yang sehat di tahun 2005. Namun demikian Dinas Kesehatan harus tetap

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana strategi Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul dalam mewujudkan *good governance*?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat dan mendukung Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul dalam mewujudkan *good governance*?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan mengkaji strategi Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul dalam mewujudkan *good governance*.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat dan mendukung Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul dalam mewujudkan *good governance*.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis  
Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum administrasi negara
2. Manfaat praktis  
Memberikan sumbang saran bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul dalam mewujudkan *good governance*

## **E. Tinjauan Pustaka**

Penyelenggara Negara mempunyai peran penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Penjelasan

U. S. 1. U. S. 1. D. 1045 yang menyatakan bahwa yang sangat penting

dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para Penyelenggara Negara dan memimpin pemerintahan.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, yang dimaksud dengan Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa sepanjang sejarah kedudukan dan peranan pegawai negeri sangat penting dan menentukan karena Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparat negara untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha untuk mencapai tujuan nasional. Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadapan modern, demokratis, makmur adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparat negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Usaha untuk mencapai tujuan nasional diperlukan Pegawai Negeri yang

jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Untuk mewujudkan hal tersebut di atas diperlukan sosok Pegawai Negeri yang jujur dan adil dalam melaksanakan tugas pemerintahan serta melaksanakan tugas pembangunan secara profesional dan bertanggung jawab. Tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme tersebut tidak hanya dilakukan oleh Penyelenggara Negara, antar-Penyelenggara Negara, melainkan juga Penyelenggara Negara dengan pihak lain seperti keluarga, kroni, dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.

Menurut kamus Bahasa Indonesia W.J.S Purwadarminta, merumuskan pengertian "Pegawai" berarti:

"Orang yang bekerja untuk pemerintah (perusahaan dan sebagainya)  
"Sedangkan "Negeri" berarti "Negara" atau "Pemerintah". Jadi Pegawai Negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara".<sup>6</sup>

Pengertian Pegawai Negeri menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No. 43 Tahun 1999, tentang Undang-undang Pokok Kepegawaian adalah sebagai berikut:

"Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".



Pegawai Negeri bukan saja dilihat dan diperlakukan sebagai Aparatur Negara tetapi juga harus dilihat dan diperlakukan sebagai Warga Negara. Hal ini mengandung pengertian, bahwa dalam melaksanakan pembinaan, hendaknya sejauh mungkin diusahakan adanya keserasian antara kepentingan dinas dengan kepentingan Pegawai Negeri sebagai perorangan, dengan ketentuan bahwa apabila ada perbedaan antara kepentingan dinas dan kepentingan Pegawai Negeri itu sebagai perorangan, maka kepentingan dinaslah yang diutamakan.

Pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, yaitu dengan pengaturan pembinaan yang seragam bagi segenap Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah, atau dengan perkataan lain, peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat dengan sendirinya berlaku pula bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Dengan adanya keseragaman pembinaan sebagai tersebut di atas, maka disamping memudahkan penyelenggaraan pembinaan, dapat pula diselenggarakan keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi segenap Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Amandemen menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Dalam bidang kesehatan lebih lanjut diatur

Kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 melalui pembangunan nasional yang berkesinambungan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa pembangunan kesehatan diarahkan untuk mempertinggi derajat kesehatan, yang besar artinya bagi pembangunan dan pembinaan sumber daya manusia Indonesia dan sebagai modal bagi pelaksanaan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia;

Adanya pemerintahan yang baik (*good governance*) yang ditandai dengan peningkatan kualitas sumberdaya manusia (aparatur dan masyarakat), terwujudnya pemerintahan yang transparan, dapat dipertanggungjawabkan (*akuntabel*), efektif-efisien, dan terselenggaranya pelayanan prima masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara membedakan tiga macam *governance* yaitu:

1. *Economic Governance* yang mempunyai implikasi terhadap *equity* (kedilan), *poverty* (kemiskinan) dan *quality of life* (mutu kehidupan);
2. *Political Governance* yang menyangkut proses pembuatan kebijakan; dan
3. *Administrative Governance* yang berkaitan dengan implikasi kebijakan.<sup>7</sup>

Kedudukan Dinas Kesehatan merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang kesehatan. Dinas Kesehatan dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah. Tugas pokok Dinas Kesehatan adalah melaksanakan kewenangan kabupaten di bidang kesehatan, sedangkan fungsi Dinas Kesehatan adalah:

- a. Pelaksanaan penyusunan rencana dan program kebijaksanaan teknis di bidang kesehatan.
- b. Pembinaan umum di bidang kesehatan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati.
- c. Pembinaan teknis di bidang upaya pelayanan kesehatan dasar dan upaya pelayanan kesehatan rujukan dan farmasi berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati.
- d. Pembinaan operasional sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Bupati.
- e. Pemberian perijinan bidang kesehatan sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan oleh bupati berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Pengawasan dan pengendalian teknis di bidang kesehatan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Pengendalian dan pembinaan UPTD dalam lingkup tugasnya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul

### **2. Nara sumber dalam penelitian ini:**

a. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul

b. Kepala Bagian Tata Usaha Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul

c. Kepala Sub Dinas Pelayanan Kesehatan Dinas Kesehatan  
Kabupaten Bantul

### **3. Jenis Penelitian**

#### **a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)**

Yaitu dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku literatur, Peraturan Perundang-undangan dan laporan hasil penelitian yang telah ada yang berhubungan dengan pelaksanaan *good governance* di Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul.

#### **b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)**

Maksud dan tujuan dari adanya studi lapangan ini adalah untuk melakukan studi secara:

a) Observasi/pengamatan di Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul

b) Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan kepada nara sumber

#### 4. Analisis data

Data yang telah terkumpul di analisa secara yuridis kualitatif yaitu data dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

### G. Sistematika Penulisan

#### BAB I PENDAHULUAN

Berisi latar Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan

#### BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG GOOD GOVERNANCE DAN PERAN DAN FUNGSI DINAS KESEHATAN

Menjelaskan tentang Pengertian *good governance*, dasar hukum *good governance*, asas-asas *good governance* dan indikator *good governance*. Selanjutnya menjelaskan tentang Peran dan Fungsi Dinas Kesehatan meliputi kedudukan, tugas pokok, fungsi dan

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi gambaran Umum Kabupaten Bantul dan Profil Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul, Strategi Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul dalam mewujudkan Good Governance dan faktor penghambat dan pendukung Dinas Kesehatan dalam mewujudkan *Good Governance*

### BAB IV PENUTUP