

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan Negara Indonesia yaitu memajukan kesejahteraan umum. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, maka pemerintah mencanangkan dan melakukan pembangunan nasional seperti yang termaktub dalam GBHN. Mengenai tujuan dari pembangunan nasional yaitu sebagai berikut :

“ mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata matteriil dan spiritual berdasarkan pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tentram dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai”.<sup>1</sup>

Pada saat ini masalah lingkungan hidup merupakan salah satu persoalan yang sangat fundamental. Bukan hanya persoalan nasional, tetapi merupakan persoalan internasional atau dunia perkembangan tersebut menunjukkan kesadaran manusia dan kepeduliannya terhadap lingkungan hidup semakin meningkat

Pembangunan, urbanisasi dan pencemaran lingkungan hidup merupakan tiga fenomena sequen yang tidak dapat dipisahkan dan harus mendapat perhatian yang sedang berkembang<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Tap MPR II/1993 Tentang GBHN.

<sup>2</sup> Ahmad Nurmandi, Manajemen Perkotaan, Lingkar Bangsa, yogyakarta, 1999, hal 323

Pada dasarnya antara manusia dan lingkungan adalah satu bangunan yang berdiri saling menguatkan, dimana manusia saling bergantung dengan lingkungan begitu pula sebaliknya. Kesadaran manusia tersebut merupakan perubahan pola pikir manusia yang mula-mula berpikir bahwa manusia dan lingkungan hidup tidak saling berhubungan tetapi kemudian pola pikir manusia mengalami perubahan, yaitu bahwa manusia merupakan bagian dari lingkungan. Dalam lingkungan hidup ini berlangsung hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan faktor alam antara makhluk hidup dengan sesamanya dan antara faktor alam dengan sesamanya. Hubungan timbal balik ini dipengaruhi keseimbangan isi lingkungan hidup yang paling berpengaruh terhadap lingkungan adalah manusia, karena manusia mampu berkembang biak dan mengembangkan akal pikirannya sehingga bumi semakin semakin padat, sumber daya alam semakin berkurang karena banyak dikuras untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Tujuan pembangunan nasional indonesia jangka panjang Menurut Emil Salim adalah Manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, Pencipta, Manusia dengan manusia dan hubungan manusia dengan alam lingkungan. Cara mencapai tujuan tersebut diperlukan antara lain:

1. Pembangunan Berwawasan luas
2. Pembangunan Berwawasan Kependudukan
3. Keserasian Antara Kependudukan dan Lingkungan<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Emil Salim, Pembangunan Berwawasan Lingkungan, LP3S, 1996, HAL 27

Sistem yang melandasi pembangunan dan perlindungan Lingkungan Hidup Indonesia termaktum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea 4 berbunyi: “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara indonesia yang melindungi segenap bangsa indonesia dan memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan indonesia yang berbentuk dalam suatu negara Republik Indonesia yang berdaulatan rakyat, yang berdasarkan kepada:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradap
3. Persatuan Indonesia
4. Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan
5. Serta mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”

Pemikiran dasar tersebut Menurut prof. koesnadi Harjo Soemantri Dirumuskan lebih jelas lagi dalam pasal 33 ayat(3) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut: “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan oleh sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pasal tersebut selanjutnya dituangkan dalam arah kebijaksanaan dan langkah-langkah negara. Penjelasan GBHN antara lain :

- a. Sumber daya alam di darat, laut dan udara dikelola dan dimanfaatkan dengan memelihara kelestarian lingkungan hidup agar dapat mengembangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan yang memadai untuk memberikan madat bagi sebesar-besarnya kemakmuran, bagi generasi kini maupun generasi masa

depan. Kesadaran masyarakat mengenai pentingnya peran lingkungan hidup dalam kehidupan manusia terus ditumbuhkembangkan melalui penerapan dan pendidikan dalam dan luar sekolah, pemberian rangsangan dan kelestarian hidup setiap kegiatan ekonomi dan sosial.

- b. Lingkungan Hidup yang rusak atau terganggu keseimbangannya perlu direhabilitasi agar kembali berfungsi sebagai penyangga kehidupan dan penegakan hukum untuk mengurangi terjadinya pencemaran Lingkungan ditingkatkan. Dalam upaya dapat digunakan sebagai perangkat hidup dapat dipertahankan. Sarana dan prasarana dalam pengolahan limbah berbahaya serta beracun perlu ditingkatkan agar kualitas Lingkungan Hidup yang lestari dapat dijamin keberlangsungannya.<sup>4</sup>

Tingginya tuntutan masyarakat akan pelayanan kesehatan mencerminkan manusia saat ini sudah maju dalam mengkritisi suatu gejala atau masalah yang ada. Untuk itu rumah sakit mempunyai faktor-faktor yang sangat berperan dalam pelayanan kesehatan. Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri menurut data yang termuat dalam Neraca Kualitas Lingkungan Hidup Daerah (NKLD) tahun 1998 jumlah penduduk yaitu 2,915,733 orang yang tersebar dalam 5 kabupaten, yaitu kabupaten Kulon Progo, kabupaten Bantul, kabupaten Gunung Kidul, kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Fasilitas kesehatan yang tersedia yaitu berupa rumah sakit umum berjumlah 25 buah, rumah sakit bersalin 164 buah, puskesmas 122 buah, puskesmas puskesmas pembantu 308 buah dan klinik KB/Pusyandu 4.747 buah

---

<sup>4</sup>. Koesnadi Harjosomantri, Hukum Tata Lingkungan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hal 59

sedangkan tenaga medis yang tersedia yaitu dokter berjumlah 1.685 yang semuanya tersebar dalam kabupaten tersebut.<sup>5</sup>

“ Bahwa untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup agar tetap bermanfaat bagi hidup dan kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya perlu di lakukan pengendalian terhadap pembuangan limbah cair ke lingkungan”.

“Kegiatan pelayanan kesehatan mempunyai potensi menghasilkan limbah yang dapat menimbulkan pencemaran lingkungan hidup, sehingga perlu di lakukan pengendalian terhadap pembuangan limbah cair bagi kegiatan pelayanan kesehatan dengan menetapkan baku mutu limbah cair”.

“Sehubungan dengan maksud tersebut diatas perlu segera menetapkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Pelayanan Kesehatan di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”. (Sumber: Isi SK No.65 Tahun 1999)

Rumah sakit sebagai organisasi yang melaksanakan pelayanan publik dalam bidang kesehatan dirumah sakit harus berusaha memenuhi pelanggan dan merebut kepercayaan pulik/pelanggan. Rumah sakit Umum Daerah (RSUD) Kota Yogyakarta atau dengan sebutan lain Rumah Sakit Wirosaban merupakan rumah sakit yang letaknya strategis dan terjangkau. Sarana pelayanan kesehatan yang berada di wilayah Kota Yogyakarta Sendiri cukup memadai, terdapat 5 rumah sakit umum, 9 rumah sakit khusus, 16 puskesmas, 12 puskesmas pembantu, 2 puskesmas perawatan, 2

---

<sup>5</sup> Neraca Kualitas Lingkungan Hidup Daerah (NKLD), 1998

BKIA, 61 Apotik, 40 toko obat dan 9 laboratorium klinik, tenaga kesehatan tercatat 379 dokter, 58 dokter gigi dan 230 bidan (sumber: BPS Kota Yogyakarta)

Iswatingsih mengatakan bahwa rumah sakit dari katanya berarti tempat orang sakit dalam proses penyembuhan yang dengan sendirinya ditempat ini banya terdapat kuman penyakit yang bila pengelolaan kebersihan maupun penanganan pasien kurang baik akan menjadi sumber penyakit.<sup>6</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pengelolaan lingkungan hidup, pasal 7 antara lain “ Setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkunganyang serasi dan seimbang untuk menujung pembangunan berkesinambungan.

Dalam pengelolaan kebersihan meliputi juga pengelolaan limbahnya karena dalam setiap kegiatan tentu menghasilkan limbah. Limbah yang dihasilkan rumah sakit mencakup limbah cair yang berasal dari berbagai rumah sakit seperti bagian bedah yang dapat menimbulkan dampak pencemaran dan juga berbahaya bagi keberlangsungan makhluk hidup. Permasalahan tersebut yang membuat tertarik untuk mengadakan penelitian skripsi di RSUD Kota Yogyakarta karena ingin mengetahui proses pengelolaan limbah hingga proses akhir pengolahan. Penyusun ingin mencermati tentang:

---

<sup>6</sup> Iswatingsih, Aspek Hukum Pengelolaan Limbah Rumah Sakit Kota Yogyakarta (Studi Kasus DI RS.Betesda, Pasca Sarjana UGM, 1998, Hal 9)

“ Implikasi kebijakan pengelolaan limbah rumah sakit”, yaitu menyangkut Variabel-variabel yang diduga disebut sebagai faktor yang mempengaruhi kinerja kebijakan adalah variabel kondisi lingkungan rumah sakit dan variabel kemampuan pelaksanaan kebijakan.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

Bagaimana Implementasi SK Gubernur No.65 Tahun 1999 terhadap Pengelolaan Limbah di RSUD Kota Yogyakarta?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan pengelolaan limbah rumah sakit dalam pelaksanaannya.
2. Untuk mengetahui kemaksimalan proses pengolahan limbah tersebut.

#### **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antara variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Untuk yang paling besar peranannya dalam suatu penelitian adalah teori karena dengan unsur inilah penyusun akan mencoba menggali permasalahan yang terjadi. Menurut Sofyan Effendi, teori adalah suatu rangkaian asumsi, konsep, abstrak, defenisi

dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>7</sup>

Dari pernyataan menandakan bahwa jelas dalam suatu penelitian teori sangat dibutuhkan karena akan membantu dalam pemecahan suatu masalah dari suatu fenomena sosial yang akan dihadapi. Teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan variabel yang menjadi fenomena secara sistematis dari suatu penelitian. Selanjutnya akan dikaji, dibahas dan dianalisis permasalahan tersebut dengan kerangka pemikiran untuk menemukan cara pemecahannya. Batas dari teori juga diungkapkan oleh Melly G. Tan, yakni teori itu pokoknya merupakan kenyataan mengenai adanya hubungan positif antara gejala yang diteliti dari suatu atau beberapa faktor-faktor tertentu dalam masyarakat.<sup>8</sup>

Berdasarkan konsep di atas, maka dapat diuraikan kerangka dasar teori sebagai berikut :

#### 1. Kebijakan

Dalam upaya membuat kebijakan harus diupayakan secara terus-menerus oleh pemerintah maupun masyarakat itu sendiri, guna meningkatkan proses kebijakan maka terlebih dahulu adanya analisa kebijakan untuk membuat kebijakan berikut hasilnya. Analisa kebijakan dapat menciptakan penilaian pengetahuan yang relevan. Menurut Hogwood dan Guna yang diikuti oleh Abdul Wahab, kebijakan dapat diartikan sebagai

---

<sup>7</sup> Masri Singarimbun, Sofyan Effendi, Metode Penelitian Survey, LP3ES, Jakarta, 1989, hal.34.

<sup>8</sup> Melly G.Tan,, Koentjaraningrat, Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan, PT. Gramedia, Jakarta, 1994, hal.31.

sesuatu yang selanjutnya dikembangkan sebagai berikut: kalau kita memandang kebijakan sebagai suatu proses, maka pusat perhatian diberikan tahap-tahap atau aspek-aspek proses kebijakan tersebut mencakup isu-isu kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan program evaluasi, dampak kebijakan, revisi kebijakan atau pengakhiran kebijakan.<sup>9</sup> Menurut Miftah Thoha, terdapat empat model kebijakan, yaitu :

a. Model institusional (model kelembagaan)

Kebijakan negara sebagai hasil kerja lembaga pemerintah (eksekutif, legislatif dan yudikatif) nasional, regional dan lokal. Model ini tergolong sangat sederhana. Ciri-cirinya adalah :

- 1) Lembaga pemerintah memberi pengabsahan legitimasi.
- 2) *Public policy* bersifat umum atau universal karena menyangkut seluruh warga negara.
- 3) Hanya pemerintah yang dapat memonopoli kekuasaan.

b. Model kelompok

Dalam model ini individu berafiliasi (bergabung) pada kelompok dan lewat kelompok ini maka memaksakan kepentingan pada pemerintah. Kebijakan merupakan *equilibrium* hasil persaingan kelompok tersebut.

c. Model elit dengan asumsi, sebagai berikut :

- 1) Masyarakat terbagi kedua golongan, yaitu golongan elit dan non elit.

---

<sup>9</sup> Abdul Wahab, Pengantar Analisa Kebijakan Negara, Rineka Citra, Jakarta 1990, hal.22.

- 2) Keduanya memiliki perbedaan yang kontras
- 3) Mobilitas dan pergerakan diri non elit ke elit yang telah menerima konsensus dasar saja yang dapat masuk dalam lingkungan penguasa.
- 4) Golongan elit menggunakan konsensus tadi untuk mendukung nilai-nilai dasar dan sistem sosial.
- 5) Kebijakan tidak mencerminkan keinginan massa, namun merupakan preferensi elit.

d. Model rasional komprehensif

Model ini didasarkan pada konsep "*economic man*" (manusia yang berekonomi) yang berkaitan dengan "*cost benefit*". Model ini paling efisien (perbandingan antara input dan output) diperhatikan dan efektif tanpa memperhatikan input yang penting output tercapai.<sup>10</sup>

Dalam pembuatan kebijakan haruslah mencakup hubungan timbal balik, baik dari pelaku kebijakan, individu atau kelompok yang mempunyai andil dalam suatu kebijakan, karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.

---

<sup>10</sup> Miftah Thoha, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hal.86-103.

**Tabel 1.1.**  
**Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan**

FASE	KARAKTERISTIK	ILUSTRASI
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu yang lama.	Legislator negara dan kosponsornya menyiapkan undang-undang, mengirimkan ke komisi kesejahteraan untuk disetujui dan dipelajari. Rancangan berhenti di komite dan tidak terpilih.
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengantisipasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.	Peradilan negara bagian memperhatikan pelanggaran penggunaan tes kemampuan standar seperti SAT dengan alasan bahwa tes tersebut cenderung bias terhadap perempuan dan minoritas.
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan	Dalam keputusan Mahkamah Agung pada kasus Roe V. Wade tercapai keputusan mayoritas bahwa wanita mempunyai hak untuk mengakhiri kehamilan melalui aborsi.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia	Bagian keuangan kota mengangkat pegawai untuk mendukung peraturan baru tentang penarikan pajak kepada rumah sakit yang tidak lagi memiliki status pengecualian pajak.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksa dan akuntansi dalam pemerintah menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.	Kantor akuntansi publik memantau program-program kesejahteraan sosial seperti bantuan untuk keluarga dengan anak tanggungan (FDC) menentukan luasnya penyimpangan atau korupsi.

Sumber data : *Analisa Kebijakan Publik*, edisi kedua.

Pengertian kebijakan publik adalah rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dianut oleh badan atau pejabat pemerintah.<sup>11</sup> Dalam pembuatan kebijakan haruslah mencakup hubungan timbal balik baik dari pelaku kebijakan, karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.

Agar dalam pembuatan kebijakan bisa berjalan dengan baik, maka perlu adanya sistem kebijakan yang merupakan seluruh pola institusional dimana kebijakan itu dibuat. Adapun elemen-elemen dari sistem kebijakan mempunyai tiga unsur, yaitu:

- a. Kebijakan publik
- b. Pelaku kebijakan
- c. Lingkungan kebijakan

Adapun dampak dari kebijakan itu ditandai dengan perubahan aktual dalam perilaku atau sikap yang merupakan akibat dari keluarnya kebijakan. Meningkatnya kondisi kesehatan dari suatu kelompok sasaran (diperbandingkan dengan jumlah dokter per penduduk) adalah contoh dari dampak kebijakan.

Sasaran dari kebijakan yang dibuat oleh orang, masyarakat atau organisasi yang kepada mereka suatu kebijakan atau program diharapkan

---

<sup>11</sup> William N. Dunn, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 109.

memberikan akibat kelompok sasaran (sebagai contoh industri yang berada di bawah undang-undang federal) tidak selalu merupakan pihak yang selalu menerima (*beneficiaries*).

## 2. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumber daya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan.<sup>12</sup>

Sedangkan pengertian implementasi kebijakan menurut Zmazmanian dan Sabatier adalah:

“Implementasi adalah pelaksana keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan mengatur proses implementasinya”.

Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan-tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki maupun yang tidak dari output tersebut, dampak keputusan dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan dan akhirnya

---

<sup>12</sup> Nashir Budiman, *Pengantar Kebijakan Publik*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hal. 18.

perbaikan-perbaikan penting (atau upaya melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.<sup>13</sup>

Kebijakan pengelolaan limbah di Indonesia, sendiri yaitu dengan mengidentifikasi dan menganalisa berdasarkan asal sumber serta komposisi dan konsentrasi parameter-parameternya untuk mendapatkan mutu kualitas agar tidak menimbulkan dampak yang kurang sehat terhadap lingkungan.

Sistem penanganan limbah yang didasarkan pada jenis rumah sakit serta fasilitas yang dipunyainya dipisahkan antara kelompok dapur dan laundry dengan kelompok ruang perawatan, operasi, serta laboratorium yang masing-masing harus mengalami pengolahan awal sebelum limbahnya disatukan dalam pengolahan bersama. Unit-unit pengolahan limbah terdiri dari pengolahan fisik, kimiawi dan biologis. Unit pengolahan kimiawi lebih ditujukan pada keagulasi atau flokulasi serta netralisasi, serta unit pengolahan biologis baik aerob maupun anaerob merupakan bagian sistem yang menguraikan zat karbon organik dengan bantuan bakteri pada kondisi dengan atau tanpa oksigen.<sup>14</sup>

Mengetahui karakteristik limbah rumah sakit menjadi sangat penting, karena terutama dalam kaitan dengan dampak yang ditimbulkan serta upaya pengendaliannya. Pengolahan limbah rumah sakit yang sesuai dengan

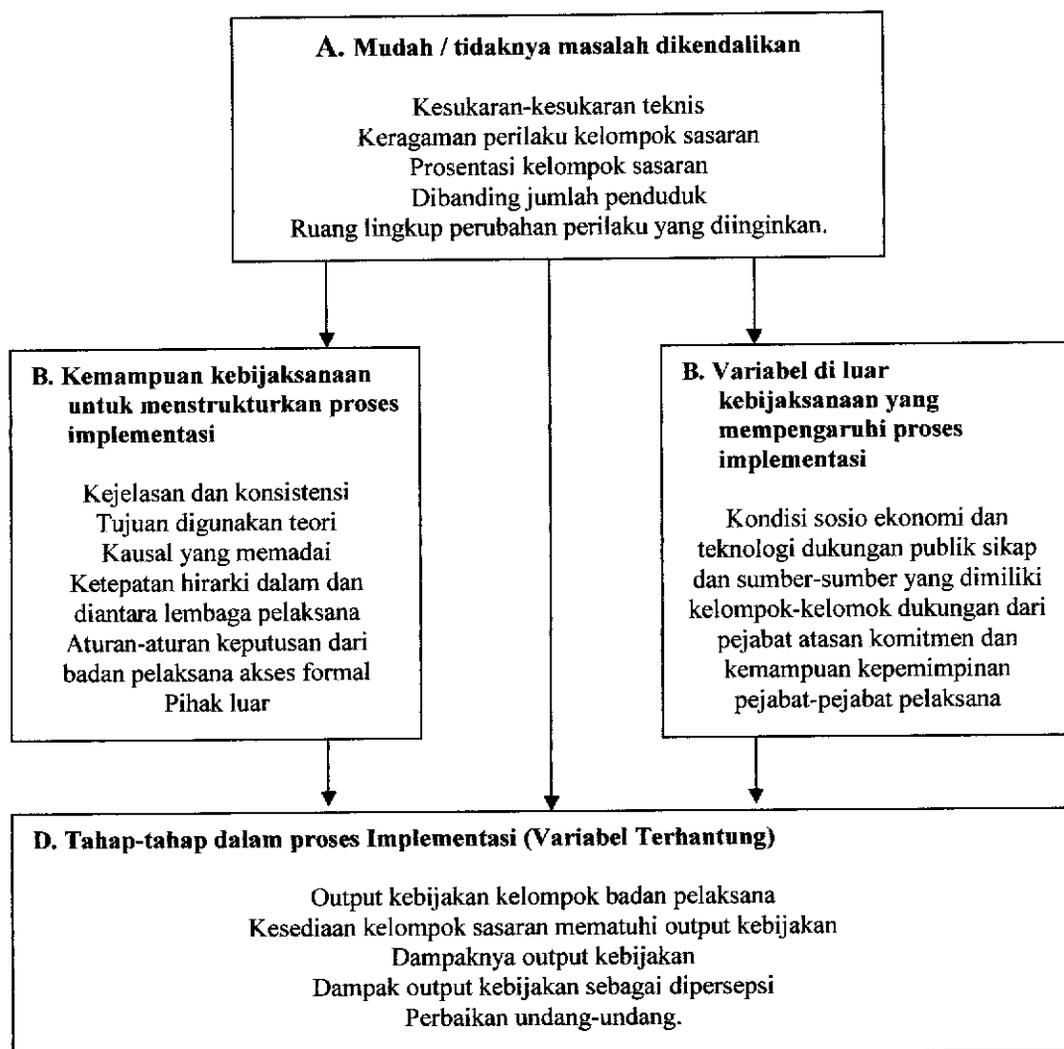
---

<sup>13</sup> Solihin, Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal. 59.

<sup>14</sup> Setyo, Sarwanto Morsidik, *Seminar Limbah Rumah Sakit*, Pusat Penelitian Sains dan Teknologi PLUI dan Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo, Jakarta, 14 September 1993.

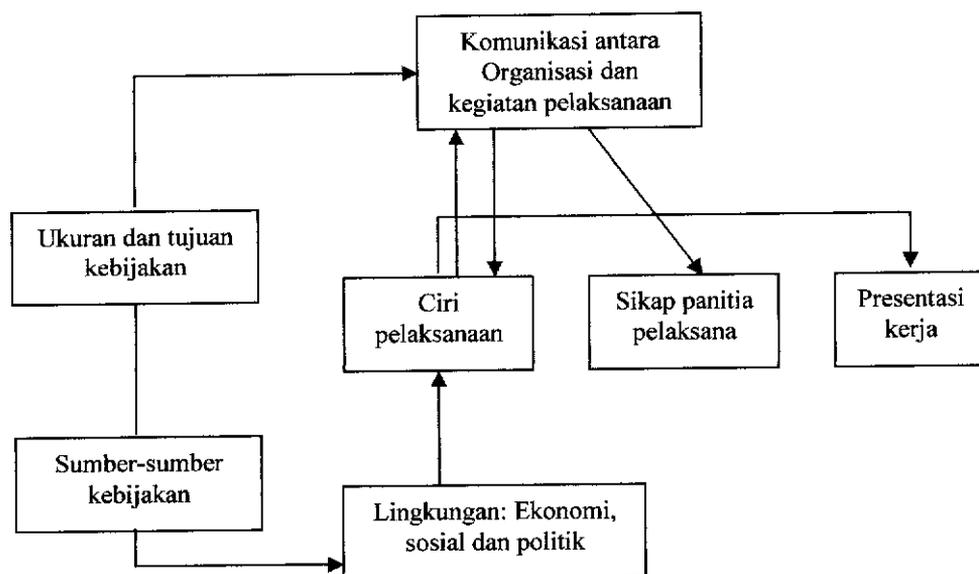
permasalahan kualitas menjadi penting terutama untuk menetapkan alternatif penanganannya yang menyangkut pada aspek ekonomis, kemudahan operasi dan perawatannya serta kualitas effluen yang harus tidak melebihi syarat baku mutu lingkungan.

**Gambar 1.1.**  
**Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan**



Pengertian implementasi kebijakan menurut William N. Dunn adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu. Untuk itu dalam pelaksanaan pembuatan implementasi kebijakan perlu adanya proses untuk tercapainya kebijakan yang dapat dilaksanakan dan diterapkan pada sebuah instansi dan masyarakat luas.

**Gambar 1.2.**  
**Model Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber : D.S. Van Meter Van Hom, *The Policy Implementation and Society*, 1975, hal. 445.

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu atau kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan, termasuk di dalamnya adalah apa yang menstransformasikan keputusan ke dalam operasional untuk mencapai tujuan yang besar maupun kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Adapun tujuan dari kebijakan adalah mengatasi masalah yang sedang muncul pada waktu itu, sehingga masalah tersebut tidak berkelanjutan dan berimbas pada lainnya.

Adapun tujuan dari kebijakan tergantung dari kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai yang dilakukan bagi pelaku kebijakan itu. Keberhasilan tersebut didukung oleh beberapa faktor diantaranya peran serta dari instansi pemerintah dan masyarakat luas.

### 3. Lingkungan Hidup Sebagai Suatu Sistem

Sistem yang ada di alam ini sebetulnya sangat kompleks, namun ada beberapa watak yang dapat diidentifikasi, yaitu:

#### a. Dinamis

Ini dapat dilihat dari berbagai macam fenomena, yaitu:

##### 1) Fenomena fisik

Komponen energi, air dan iklim dalam suatu ekosistem merupakan komponen yang memiliki sifat dan ciri tertentu. Hubungan antara energi dan air dengan iklim sangat terlihat. Iklim terdiri dari parameter suhu dan kelembaban yang berubah dari waktu ke waktu. Suhu udara dan kelembaban dipengaruhi oleh siklus energi dan siklus air dalam sistem di bumi dan atmosfer. Hukum termodinamika yang menghasilkan energi input sama dengan energi masukan terjadi dalam jangka waktu panjang. Pada hakekatnya energi dan lingkungan merupakan suatu sub sistem energi dalam sistem lingkungan. Tetapi

bila waktunya pendek maka akan terdapat keseimbangan sebagai berikut: Masukan energi = keluaran + energi yang terlepas atau tersimpan. Energi yang terlepas disebut entropi.

## 2) Fenomena biologis

Adanya biokomunitas yang terdiri dari bentuk terkecil berupa sel yang lebih besar yang berupa jaringan, organisme yang lebih besar lagi berupa individu, populasi dan komunitas, masing-masing secara internal membentuk sistem tertentu yang terdiri atas 2 faktor. Bagi individu spesies dalam suatu populasi, faktor yang menentukan adalah *Breeding Potencial* (BP) sebagai faktor internal dan *Environmental Resistance* (ER) sebagai faktor internalnya.

## 3) Fenomena sosial

Seperti halnya fenomena fisik, maka fenomena kimia, biologis dan fenomena sosial, ekonomi, juga berkembang dari waktu ke waktu. Di dalam ekosistem dikenal adanya proses suksesi, suksesi di daratan dan diperairan mengenal adanya bentuk bio komunitas dan perkembangannya akan berbeda antara daerah yang satu dengan yang lain.

### b. Saling interaksi

Dalam lingkungan biasanya sub sistem atau bagian yang lebih rendah yaitu komponen-komponennya saling berinteraksi guna mencapai keseimbangan. Apabila mendapat pengaruh dari luar interaksi antar

komponen ini akan berubah dan akhirnya mencapai keseimbangan yang baru.

c. Interdependensi

Di dalam suatu sistem setiap bagian dari sistem akan tergantung pada bagian yang lainnya. Dalam ekosistem hubungan saling ketergantungan ini dapat ditemukan pada siklus energi antara konsumen dan produsen baik tingkat primer maupun sekunder.

d. Integrasi

Penampilan sistem sebagai suatu konsep kesatuan yang terintegrasi lebih diutamakan integrasi ini merupakan salah satu konsep pendekatan sistem. Dengan konsep keterpaduan ini maka setiap bagian dari sistem dirancang secara terintegrasi untuk mencapai tujuan tertentu.

e. Tujuan Sistem

Bentuk tujuan dari suatu sistem merupakan suatu "*desired output*", pengukuran tujuan dari suatu sistem yang dirancang sedapat mungkin harus jelas dan sejauh mungkin dinyatakan dalam ukuran kuantitatif. Demikian pula pengambilan keputusan dari sistem yang dirancang secara keseluruhan harus selalu konsisten dengan tujuan sistem yang telah ditentukan.

f. Organisasi

Organisasi dalam suatu sistem menyangkut fungsi, struktur dan hirarki. Dalam pengorganisasian sistem harus dimungkinkan bahwa

masing-masing sub sistem dapat mencapai tujuannya yang selaras dengan tujuan keseluruhan dari sistem.

g. Multi Disiplin

Pendekatan sistem ini dimaksudkan untuk dapat memecahkan masalah yang kompleks, untuk itu perlu pendekatan dari berbagai macam disiplin ilmu, ini akan lebih baik bila pengambil keputusan terlibat mulai dalam pembuatan, perencanaan dan perancangan sistem.

4. Pengelolaan Lingkungan Hidup

Manusia dengan kecakapan dan kemampuan hendaknya selalu memelihara dan mempengaruhi lingkungan demi untuk generasi mendatang. Sumber alam bumi seperti udara, air, tanah, flora dan fauna harus dihindarkan dan diselamatkan dari pencemaran dan kerusakan. Oleh karena itu dalam suatu perencanaan pengelolaan lingkungan hendaknya semua sudut ekosistem diperhatikan berikut faktor-faktor yang turut berinteraksi.

Pengelolaan merupakan bagian daripada manajemen akan tetapi yang difokuskan pada bagaimana untuk meletakkan suatu kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu membutuhkan tenaga orang lain. Dalam kamus besar bahasa Indonesia dikatakan bahwa pengelolaan<sup>15</sup>:

“Proses yang membantu perumusan kebijakan dan tujuan organisasi atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan”.

---

<sup>15</sup> Daryanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Apollo, Surabaya, 1997.

Hal yang terpenting adalah cara faktor-faktor berinteraksi, baik itu faktor pembatas seperti iklim, tanah, air. Seb interaksi ini sering menjadi sebab kegagalan suatu pembangunan dan pengelolaan lingkungan hidup, bila usaha mengubah salah satu faktor pembatas tanpa mempertimbangkan hubungannya dengan faktor pembatas lainnya.

#### 5. Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pada dasarnya perbuatan manusia tidak terlepas dari lingkungan dan unsur-unsur yang membantu lingkungan itu sendiri. Lingkungan atau lebih tepat disebut sebagai “lingkungan hidup” adalah semua benda, sumber daya kondisi termasuk di dalamnya manusia atau tingkah laku yang terdapat di dalamnya suatu ruangan yang mempengaruhi kelangsungan perkehidupan dan kesejahteraan manusia serta jasad-jasad hidup lainnya.<sup>16</sup>

Dengan sumber daya yang dimaksud disini adalah semua unsur lingkungan hidup yang terdiri dari sumber daya alam baik hayati maupun yang dapat diperbaharui maupun non hayati yang tidak dapat diperbaharui sumber daya insani dan sumber daya buatan.

Pada hekatatnya setiap perbuatan manusia tidak dapat terlepas dari lingkungan dan unsur-unsurnya yang membentuk lingkungan itu sendiri. Pembangunan selain mendatangkan kemakmuran bagi masyarakat, bila tidak

---

<sup>16</sup> Valentiono Borus, *Masa Depan Dunia Dimensi Perdamaian dan Lingkungan Hidup*, Isso dan Gama, Yogyakarta, 1981, hal. 82.

dikendalikan aspek pencemarannya, dapat pula mengakibatkan gangguan dan pencemaran lingkungan hidup.

Karena itu dalam pelaksanaan pembangunan perlu selalu diadakan penilaian yang seksama terhadap pengaruh dari pembangunan itu sendiri bagi lingkungan hidup, agar pengamanan terhadap pelaksanaan pembangunan dapat dilakukan secara terpadu, baik dalam bentuk lintas sektoral maupun regional, dimana untuk maksud tersebut perlu dikembangkan kriteria baku mutu limbah bagi lingkungan hidup.

Menurut Ir. Gunarja, ada empat asas yang harus ditempuh dalam usaha pelestarian lingkungan. Asas-asas yang menjadi pedoman dalam kebijakan lingkungan tersebut adalah:

- a. Asas perencanaan
- b. Asas pengawasan dan pencegahan
- c. Asas ganti rugi
- d. Asas kerjasama

## 6. Limbah

Dalam mengantisipasi dampak limbah yang ada, perlu adanya pengendalian limbah semaksimal mungkin agar dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya dengan memperhatikan baku mutu limbah cair, sehingga mutu limbah cair yang dibuang ke lingkungan tidak menimbulkan bahaya yang beracun. Hendaklah selalu memperhatikan dan menerapkan manajemen lingkungan di tingkat lokal yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Membuat kebijakan
- b. Mengkoordinasikan program
- c. Memberikan informasi
- d. Menyelesaikan informasi<sup>17</sup>

Dengan memperhatikan dan menerapkan manajemen lingkungan diharapkan rumah sakit yang ada dapat mencegah limbah yang dapat mengakibatkan kerusakan atau pencemaran. Selain itu pula, apabila manajemen lingkungan rumah sakit diterapkan, kelestarian lingkungan rumah sakit akan terjaga dengan baik.

#### 7. Konsep Tentang Pengelolaan Limbah

Peraturan dan perundang-undangan yang mengatur tentang pengendalian pencemaran lingkungan antara lain, sebagai berikut:

- a. UU No. 4/1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup
- b. UU No.23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- c. PP No.51/1993 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan.
- d. PP No.27/1999 tentang Analisa Dampak Lingkungan
- e. Surat edaran Meneg K.L.H. No. 03/SE/MEN-KLH/1987 tentang Prosedur Penanggulangan Kasus Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup

---

<sup>17</sup> Achmad Nurmandi, *Manajemen Perkotaan*, Lingkar Bangsa, Yogyakarta, 1999, hal, 251.

- f. Surat Keputusan Meneg K.L.H. No.02.MEN-KLH tentang Pedoman Baku Mutu Lingkungan.
- g. Surat Keputusan Menteri Perindustrian No.148M/SK/4/1985 tentang Pengamanan Bahan Beracun dan Berbahaya.
- h. Surat Keputusan Menteri Negara K.L.H. Kep.03/MEN/KLH/1991 tentang Baku Mutu Limbah Bagi Kegiatan yang sudah Beroperasi.

Limbah rumah sakit adalah semua limbah atau sampah yang dihasilkan dari kegiatan rumah sakit dan kegiatan penunjang lainnya.

Limbah medis atau klinis adalah limbah yang berasal dari pelayanan medis perawatan pasien, pengobatan dan perawatan gigi, veterenary, farmasi (obat-obatan) atau yang sejenis dan yang berasal dari kegiatan laboratorium serta penelitian.

Pengelolaan limbah rumah sakit dimulai dengan suatu perencanaan yang dilanjutkan dengan pelaksanaan serta evaluasi dari perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan limbah rumah sakit tersebut.

Dengan demikian rumah sakit merupakan penghasil limbah klinis terbesar. Berbagai jenis limbah yang dihasilkan dari rumah sakit dan unit pelayanan medis lain dapat membahayakan dan menimbulkan gangguan kesehatan baik bagi petugas, pasien maupun pengunjung rumah sakit. Disamping itu kalau pengelolaannya tidak baik dapat menjadi sumber pencemaran terhadap lingkungan yang pada gilirannya akan menjadi ancaman terhadap kesehatan masyarakat yang lebih luas. Karena itu perlu

prosedur tertentu dalam pengelolaannya. Dalam lingkungan rumah sakit, ancaman yang timbul dari limbah rumah sakit terutama pada saat penanganan, yakni saat pemilihan, pengumpulan, penampungan, pengangkutan dan pemusnahan atau pembuangannya.<sup>18</sup>

Kebutuhan akan sumber daya ini sangat tergantung dari jumlah dan mutu limbah rumah sakit serta jenis metode pengelolaan yang akan diterapkan.

## **E. Definisi Konseptual**

Yang dimaksud dengan definisi konseptual adalah bahwa dalam tahap ini berusaha menjelaskan mengenai pembatas pengertian suatu konsep dengan konsep lain yang merupakan suatu abstraksi hal-hal yang diamati agar tidak terjadi kesalahpahaman. Dengan demikian definisi konseptual adalah unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang dipakai para peneliti untuk, menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami.<sup>19</sup>

### **1. Kebijakan**

Kebijakan adalah suatu program yang mengandung arti tujuan serta sasaran tertentu atau serangkaian tindakan yang ditetapkan pemerintah untuk dikerjakan dan untuk tidak dikerjakan yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

---

<sup>18</sup> Hadi M. Abednego, *Seminar Limbah Rumah Sakit*, Pusat Penelitian Sains dan Teknologi PLUI dan Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo, Jakarta, 14 September 1993.

<sup>19</sup> Masri Singarimbun, Sofyan Effendi, *Op. Cit.*, hal.34.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah individual ataupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Termasuk di dalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan ke dalam tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang ditetapkan dalam keputusan tersebut.

## **3. Lingkungan Hidup**

Lingkungan hidup meliputi lingkungan fisik di sekitar atau habitat-habitat dari organisme dan yang kaitannya dengan ekosistem baik flora maupun fauna baik di kehidupan air maupun darat yang selalu berproses secara berkala untuk mempertahankan generasi ataupun mempertahankan kehidupan dari faktor yang merusak ekosistem. Bahwa dipandang perlu melaksanakan pengelolaan lingkungan hidup untuk melestarikan dan mengembangkan kemampuan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.

## **4. Limbah**

Limbah merupakan sisa suatu usaha atau kegiatan. Sedangkan limbah cair rumah sakit adalah semua limbah cair yang berasal atau dihasilkan oleh

kegiatan-kegiatan rumah sakit. Limbah pada dasarnya mempunyai komposisi yang hampir sama dengan limbah rumah tangga (domestik).

Perbedaannya adalah adanya kandungan mikro organisme, bahan kimia beracun dan bahan radioaktif yang terdapat pada limbah rumah sakit.

### **5. Pengelolaan limbah**

Pengelolaan limbah yang dimaksud di sini adalah proses dari suatu perencanaan yang dilanjutkan dengan pelaksanaan terhadap limbah, baik limbah cair, padat, dan gas serta radioaktif, sehingga memenuhi standar yang telah ditentukan serta tidak menurunkan mutu atau merusak lingkungan.

Pengelolaan ini juga meliputi pemanfaatan sumber daya seperti: metode pengumpulan-pengolahan dan pembuangan yang dipakai, kebutuhan jumlah dan jenis tenaga, kebutuhan peralatan, kebutuhan bahan / material dan kebutuhan waktu operasional.<sup>20</sup>

### **6. Rumah Sakit**

Rumah Sakit adalah Sarana upaya kesehatan yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan kesehatan serta dapat dimanfaatkan untuk pendidikan tenaga kesehatan dan penelitian sedangkan pelayanan kesehatan dirumah sakit meliputi kegiatan pelayanan berupa pelayanan rawat jalan, rawat inap

---

<sup>20</sup> I, Made Jaya, *Seminar Limbah Rumah Sakit*, Pusat Penelitian Sains dan Teknologi PLUI dan Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo, Jakarta, 14 September 1993.

dan pelayanan rawat darurat yang mencakup pelayanan medis dan penunjang medis.<sup>21</sup>

## **F. Definisi Operasional**

Agar suatu penelitian dapat diukur maka variabelnya perlu dioperasikan. Dengan membaca definisi operasional dalam suatu penelitian, seorang peneliti dapat mengetahui baik buruknya pengukuran. Tolak ukur dalam penelitian ini tentang implementasi kebijakan di bidang pengelolaan limbah rumah sakit.

### **1. Isu Kebijakan Pemerintah Tentang AMDAL**

- a. Peraturan Pemerintah Tentang AMDAL
- b. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup tentang Baku Mutu Limbah bagi kegiatan yang sudah beroperasi.

### **2. Proses Implementasi Kebijakan**

melalui indikator-indikator, sebagai berikut:

- a. Kelancaran proses pelaksanaan kebijakan pengelolaan limbah rumah sakit.
- b. Tingkat kualitas lingkungan setelah kebijakan diimplementasikan.
- c. Perubahan perilaku masyarakat dalam kaitannya dengan pelaksanaan implementasi kebijakan rumah sakit dalam pengelolaan limbah.

---

<sup>21</sup> Anonim, 1989 @ Pengelolaan dan Pelayanan Farmasi Rumah Sakit yang baik, IFRS, RSDS, Surabaya, hal 3 dan 15.

Kebijakan rumah sakit dalam pengelolaan limbah sedangkan variabel-variabel yang diduga mempengaruhinya dijabarkan, sebagai berikut:

- 1) Kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi, diukur melalui indikator-indikator, sebagai berikut:
  - a) Kejelasan dan konsisten tujuan;
  - b) Aturan-aturan yang diterapkan
  - c) Ketepatan alokasi sumber-sumber dana
  - d) Akses formal yang dimiliki oleh masyarakat terhadap kebijakan.
- 2) Kemampuan pelaksana kebijakan
  - a) Kemampuan pelaksana dalam hal bekerjasama atau melakukan koordinasi diantara instansi-instansi yang terkait dengan proses implementasi.
  - b) Kemampuan pelaksanaan dalam hal menangani setiap kasus.
- 3) Kondisi lingkungan, variabel ini akan diukur melalui:
  - a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tinggal di sekitar rumah sakit yang ikut mempengaruhi sikap masyarakat terhadap pelaksanaan implementasi kebijakan pengelolaan limbah;
  - b) Kondisi kegiatan yang menimbulkan dampak terhadap pencemaran;
  - c) Dukungan dari masyarakat luas terhadap pelaksanaan kebijakan limbah.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian dilakukan di Kota Yogyakarta, sebagai sampel adalah RSUD Wirosaban Yogyakarta.

### **2. Unit Analisis**

Instansi pemerintah:

- a. Karyawan/Pegawai Dinas Kesehatan Yogyakarta
- b. Karyawan / pegawai RSUD Wirosaban Yogyakarta
- c. Masyarakat di sekitar RSUD Wirosaban Yogyakarta.

### **3. Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari penelitian yang diperoleh dari studi kepustakaan yang berupa bahan-bahan literatur, dokumen serta laporan-laporan yang berkaitan dengan penelitian.

#### **b. Data Sekunder**

Yaitu data yang diperoleh secara langsung dari hasil penelitian yang didapat dari hasil.

### **4. Tehnik Pengumpulan Data**

- a. Mengadakan penelitian kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku serta peraturan yang ada hubungannya dengan skripsi.
- b. Mengadakan penelitian laporan, yaitu dengan cara:

- 1) Wawancara secara langsung dengan pihak-pihak yang berwenang dan dipandang perlu.
- 2) Pengamatan / observasi yakni data diperoleh secara langsung di lapangan yang terkait dengan masalah yang diteliti.
- 3) Dokumentasi, adalah menerapkan pola dengan mempelajari data dari berbagai literatur berupa buku-buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber lainnya yang relevan terkait dengan permasalahan yang diuraikan dalam penulisan skripsi ini.

#### 5. Analisa Data

Gambaran umum yang telah diperoleh dianalisis secara kualitatif, yaitu dilakukan dengan mendeskripsikan data ke dalam bentuk penjelasan-penjelasan untuk mendapatkan unsur-unsur pokok dari obyek penelitian.