

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hubungan yang sebelumnya sentralistik telah berubah menjadi desentralistik, yang di tandai dengan pemberian otonomi yang luas dan nyata kepada daerah. Sebagai konsekuensi logis dari paradigma tersebut, lahirnya kebijakan-kebijakan pemerintahan yang berpengaruh terhadap kedudukan, tugas dan fungsi lembaga pemerintahan di pusat dan daerah. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak zaman Orde Baru.¹ Dengan adanya hal itu maka pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap kebijakan yang akan diambil untuk mengurus daerahnya, sehingga apapun masalah yang timbul dari kondisi masyarakat harus diatasi oleh pemerintah agar tercapainya kesejahteraan masyarakat karena itu sudah menjadi tugas pemerintah terhadap masyarakatnya termasuk dalam bidang kesehatan.

Kesehatan masyarakat merupakan merupakan salah satu tolak ukur yang penting untuk mengetahui bagaimana kondisi masyarakat dan pemerintahannya

¹ Lukman Santoso Az, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Putaka Pelajar, hlm. ix.

apabila di suatu daerah mengalami banyak permasalahan dalam bidang kesehatan maka hal ini menimbulkan suatu pertanyaan mengenai pemerintahan yang ada di daerah tersebut dalam melaksanakan tugasnya.

Untuk melaksanakan fungsi dan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum, pemerintah dibekali instrumen yang berupa konsep wewenang pemerintahan, untuk melakukan perbuatan pemerintahan.² Dalam hal pelaksanaan dari fungsi dan tugas-tugas pemerintahan yang di daerah maka yang melaksanakan yaitu pemerintah daerah.

Adapun pengertian dari pemerintah daerah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) yaitu pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah diberikan kepercayaan oleh pemerintah pusat sehingga lebih efisien dan efektif sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (Good Governance) guna memepercepat terwujudnya

² Kuntjoro Purbopranto, dalam buku H. Husni Thamrin, 2013, *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*, Yogyakarta, Aswaja Pressindo, hlm. 2.

kesejahteraan masyarakat dan memeperkokoh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Sistem pemerintahan daerah begitu dekat hubungannya dengan otonomi daerah yang saat ini telah diterapkan oleh Indonesia. Sebelumnya semua sistem pemerintahan bersifat terpusat atau sentralisasi maka setelah diterapkannya otonomi daerah maka diharapkan setiap daerah dapat mengatur urusan pemerintahan daerah sendiri dengan cara mengoptimalkan potensi daerah yang ada.⁴ Yang dimaksud dengan Otonomi daerah terdapat dalam pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi dalam konteks hubungan hirarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai:⁵ Penyerahan kepada atau membiarkan satuan pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu itu dapat bersifat penuh atau tidak penuh. Penuh, kalau penyerahan atau membiarkan mencakup wewenang untuk mengatur dan

³ Vieta Imelda Cornelis, 2016, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Surabaya, Aswaja Pressindo, hlm. 13.

⁴ Diunduh melalui <http://demokrasiindonesia.blogspot.co.id/2014/10/sistem-pemerintahan-daerah-otonomi.html>, pada tanggal 11 Mei 2017 (20:45)

⁵ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, hlm. 254.

mengurus baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya).⁶

Dalam bukunya Widjaja menjelaskan Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁷ Tujuan otonomi daerah memecahkan berbagai masalah dan pemberian pelayanan yang bersifat lokal demi kesejahteraan masyarakat berdasarkan pelayanan yang telah ditetapkan.⁸

Tujuan dari otonomi daerah dalam memecahkan berbagai masalah dalam masyarakat maka dari sekian banyak kebijakan pembangunan, salah satunya adalah pembangunan di bidang kesehatan. Dalam hal ini masyarakat berhak memperoleh derajat kesehatan yang sama dan berkewajiban ikut serta dalam usaha kesehatan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Untuk memperoleh itu semua maka diperlukan berbagai usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok masyarakat Indonesia, yang pada hakekatnya terpenuhi sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan.⁹

⁶ Philipus M.Hadjon, *et. al.*, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, hlm. 112.

⁷ HAW. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (kata Pengantar), Jakarta, PT Rajagrafindo Persada.

⁸ Ahmad Nurmadi, Dalam buku M. Yusuf, 2013, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Yogyakarta, Graha Ilmu, hlm. 19.

⁹ Regen Najoan, 2013, *Peran Pemerintahan Daerah dalam Meningkatkan Kesehatan Lingkungan di Kecamatan Kawangkoan Kabupaten Minahasa*, Elektronik Jurnal Universitas Sam Ratulangi, Manado, hlm. 1.

Pemerintah Daerah harus mengatasi permasalahan di bidang kesehatan di suatu daerah melalui wewenangnya yang telah diberikan oleh undang-undang. Berbicara mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah dalam bidang kesehatan masyarakat di suatu daerah maka tentu merupakan suatu peran dari Dinas Kesehatan setempat untuk melakukan upaya penyelenggaraan kesehatan terhadap masyarakatnya termasuk dalam bidang kesehatan reproduksi perempuan.

Kesehatan lingkungan yang merupakan bagian dari pada kesehatan masyarakat pada umumnya, mempunyai tujuan untuk membina dan meningkatkan derajat kesehatan dari kehidupan sehari-hari, baik fisik, mental, maupun sosial dengan cara pencegahan terhadap penyakit dan gangguan kesehatan. Masalah kesehatan lingkungan terutama di Kabupaten-Kabupaten besar pada zaman pembangunan ini menjadi masalah yang sangat rumit dan memerlukan pemecahan secara terorganisir.¹⁰ Seperti saat ini yang terjadi di daerah Kabupaten Bantul terdapat permasalahan dalam bidang kesehatan khususnya kesehatan reproduksi perempuan dimana dari tahun-ketahun ditemuinya berbagai kasus kematian ibu akibat melahirkan, artinya bahwa terjadi permasalahan yang serius terhadap kesehatan reproduksi perempuan di daerah Kabupaten Bantul.

¹⁰ *Ibid.*

Menurut penghitungan District Health Account atau DHA Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul 2014 pada tahun 2009 terdapat 19 kasus, 2010 terdapat 10 kasus, 2011 terdapat 15 kasus, 2012 terdapat 7 kasus, 2013 terdapat 13 kasus, 2014 terdapat 14 kasus,¹¹ dan untuk 2015 dalam Laporan Kinerja Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul sebanyak 11 kasus.¹²

Kematian ibu dengan perdarahan disebabkan oleh faktor status kesehatan ibu yaitu KEK, anemia, dan keterlambatan dalam penanganan yaitu tenaga ahli yang berkompeten, ketersediaan darah, dan peralatan yang tidak lengkap. Kematian dengan eklampsia disebabkan oleh ketidaktahuan di tingkat keluarga tentang tanda bahaya pada ibu hamil, kurangnya pendampingan ibu hamil beresiko oleh tenaga kesehatan. Kematian dengan penyakit penyerta disebabkan oleh berbagai faktor yaitu perilaku masyarakat yang status kesehatannya tidak memungkinkan untuk hamil tapi tetap hamil, kesadaran konsultasi pra konsepsi.¹³

Hal ini menarik untuk diteliti mengenai bagaimana pelaksanaan pemerintah daerah Kabupaten Bantul dalam bidang kesehatan reproduksi khususnya perempuan, karena kinerja pelayanan merupakan salah satu faktor penting dalam upaya peningkatan kualitas kesehatan penduduk. Masih rendahnya

¹¹ Maya Sintowati Pandji, District Health Account Dinas Kesehatan, 21 Oktober 2015, hlm. 15., <http://dinkes.bantulkab.go.id/data/hal/0/1/8/39-dha-2014>.

¹² Bhekti Suryani, Angka Kematian Ibu di Bantul Masih Tinggi, 6 April 2016, <http://www.harianjogja.com/baca/2016/04/06/angka-kematian-ibu-jumlah-kasus-tinggi-hemas-prihatin-aki-di-bantul-707696>.

¹³ Maya Sintowati Pandji, *Loc.Cit.*

kinerja pelayanan kesehatan dapat dilihat dari beberapa indikator seperti proporsi pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan¹⁴, dan dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan pasal 73 yang berbunyi “Pemerintah wajib menjamin ketersediaan sarana informasi dan sarana pelayanan kesehatan reproduksi yang aman, bermutu, dan terjangkau masyarakat, termasuk keluarga berencana.” Kemudian di lanjutkan dengan pasal 74 ayat (1) yang berbunyi “Setiap pelayanan kesehatan reproduksi yang bersifat promotif, preventif, kuratif, dan/atau rehabilitative, termasuk reproduksi dengan bantuan dilakukan secara aman dan sehat dengan memperhatikan aspek-aspek khas, khususnya reproduksi perempuan.”

Berdasarkan masalah-masalah kesehatan tersebut maka perlu ditinjau lebih lanjut mengenai peran pemerintah daerah terhadap kesehatan reproduksi perempuan di Kabupaten Bantul dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul apabila dikaitkan dengan permasalahan kesehatan reproduksi perempuan seperti halnya angka kematian ibu yang tinggi dan telah diuraikan diatas, lalu apa yang menjadi faktor penghambat dan pendukung dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan di bidang reproduksi perempuan sehingga peneliti tertarik untuk meneliti hal tersebut.

¹⁴ Wiku Adisasmito, 2008, *Sistem Kesehatan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 14.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peranan pemerintah daerah Kabupaten Bantul terhadap kesehatan reproduksi perempuan ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung peranan pemerintah daerah Kabupaten Bantul terhadap kesehatan reproduksi perempuan ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan diatas, tujuan penulis melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peranan pemerintah daerah Kabupaten Bantul terhadap kesehatan reproduksi perempuan.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan faktor pendukung terhadap peranan pemerintah daerah Kabupaten Bantul terhadap kesehatan reproduksi perempuan.

D. Manfaat penelitian

1. Manfaat Ilmu Pengetahuan

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah ilmu pengetahuan serta informasi tentang peranan pemerintah daerah Kabupaten Bantul terhadap kesehatan reproduksi perempuan.

2. Manfaat Penggunaan

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan manfaat diantaranya :

- a. Bagi pemerintah daerah Kabupaten Bantul sebagai bahan kajian agar dapat meningkatkan kinerja pelayanannya untuk masyarakat terhadap kesehatan reproduksi perempuan di daerah Kabupaten Bantul dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang baru.
- b. Bagi masyarakat agar dapat mengetahui layanan kesehatan reproduksi perempuan yang diberikan pemerintah daerah Kabupaten Bantul sesuai undang-undang dan sistem ketatanegaraan yang baik.