

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Gangguan Jiwa merupakan salah satu dari masalah kesehatan terbesar selain penyakit degeneratif, kanker dan kecelakaan. Gangguan jiwa juga merupakan masalah kesehatan yang serius karena jumlahnya yang terus mengalami peningkatan. Pengobatan di rumah sakit adalah penyembuhan yang sifatnya sementara, selanjutnya penderita gangguan jiwa harus kembali ke komunitas dan komunitas yang bersifat terapeutik akan mampu membantu penderitanya mencapai tahap *recovery* (pemulihan).¹

Menurut Badan Kesehatan Dunia (WHO), “kesehatan mental merupakan ilmu yang meliputi sistem tentang prinsip - prinsip dan peraturan - peraturan serta prosedur - prosedur untuk mempertinggi kesehatan jasmani maupun rohani. Kesehatan mental juga diartikan bahwa seseorang itu tidak mengalami gangguan mental, tidak jatuh sakit akibat stres, melakukan segala sesuatu sesuai dengan kapasitasnya dan selaras dengan lingkungannya serta tumbuh dan berkembang secara positif”.²

World Health Organization (WHO) menegaskan jumlah klien gangguan jiwa di dunia mencapai 450 juta orang yang terdiri atas 150 juta mengalami depresi, 90 juta gangguan zat dan alkohol, 38 juta epilepsi, 25 juta skizofrenia

¹ Ririn Nasriati, “*Stigma Dan Dukungan Keluarga Dalam Merawat Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ)*”, MEDISAINS: Jurnal Ilmiah Ilmu-ilmu Kesehatan, Vol 15 No 1, APRIL 2017, Hal. 56.

² Alam Budi Kusuma, “*Pendekatan Psychotherapy Al-Qur’an Dalam Gangguan Kesehatan Mental (Suatu Kajian Psikologi Agama)*”, Jurnal Komunikasi dan Pendidikan Islam, Volume 5, Nomor 1, Juni 2016, hal 133.

serta 1 juta melakukan bunuh diri. Selanjutnya berdasarkan data 33 Rumah Sakit Jiwa (RSJ) yang ada di seluruh Indonesia menyebutkan terdapat sekitar 2,5 juta orang gangguan jiwa berat. Di Indonesia sendiri jumlah klien gangguan jiwa telah mencapai 1,7 juta yang artinya 1 sampai 2 orang dari 1.000 penduduk di wilayah Indonesia mengalami gangguan jiwa.³

Sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara menjamin setiap orang hidup sejahtera lahir dan batin serta memperoleh pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan jiwa dan jaminan hak gangguan jiwa bagi setiap orang di Indonesia dirasa belum mampu diwujudkan secara optimal. Dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa, Upaya Kesehatan Jiwa adalah setiap kegiatan untuk mewujudkan derajat kesehatan jiwa yang optimal bagi setiap individu, keluarga, dan masyarakat melalui pendekatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif yang diselenggarakan secara menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau masyarakat.⁴

Berlandaskan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa menegaskan bahwa Hak sosial berkaitan dengan kualitas hidup ODGJ seperti kesehatan jiwa, penghormatan terhadap martabat, bebas dari tekanan dan diskriminasi, dan sebagainya. Hak pendidikan berhubungan

³ Nadia Odelan Simanjuntak, *“Hak Pelayanan Dan Rehabilitasi Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) Terlantar Menurut UU NO. 18 TAHUN 2014 Tentang Kesehatan Jiwa (Studi Kasus Upt Wanita Tuna Susila Dan Tuna Laras Berastagi)”*, Jurnal Pusham Unimed Volume VII, Nomor 1 Juni 2017, hal 56.

⁴Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa pasal 1 angka 4

dengan pengembangan potensi kecerdasan, sedangkan hak kesehatan berhubungan dengan ketersediaan pelayanan, perlindungan, kualitas pelayanan, mutu, ketersediaan dan keterjangkauan pelayanan kesehatan serta hak ekonomi berkaitan dengan kesejahteraan dan kesempatan kerja. Namun pada kenyataannya pelanggaran terhadap hak-hak Orang dengan Gangguan jiwa masih terjadi, baik berupa diskriminasi, stigma, maupun pasung.

Ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UUK) pada Pasal 149 ayat (2) yang menyatakan bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat wajib melakukan pengobatan dan perawatan di fasilitas pelayanan kesehatan bagi penderita gangguan jiwa terlantar, menggelandang, mengancam keselamatan dirinya dan / atau orang lain, dan / atau mengganggu ketertiban dan/atau keamanan umum.⁵

Kesehatan jiwa merupakan bagian yang sangat penting dalam kehidupan individu manusia, karena dengan sehat jiwa seseorang mampu berkembang secara fisik, mental dan mempunyai hubungan sosial yang optimal, mampu berinteraksi dengan lingkungan sekitar, dapat memenuhi segala kebutuhan dirinya dan kehidupan keluarga. Maka manusia selalu dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh (*holistik*) dari unsur badan, jiwa, maupun sosial yang tidak dititik beratkan pada penyakit tetapi pada kualitas hidup atas kesejahteraan dan produktivitas sosial ekonomi.⁶

⁵ UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UUK) pada Pasal 149 ayat (2)

⁶ Suhermi S dan Fatma Jama , “*Dukungan Keluarga dalam Proses Pemulihan Orang dengan Gangguan Jiwa (ODGJ)*”, Jurnal Penelitian Kesehatan Suara Forikes Volume 10 Nomor 2, April 2019, hal 109

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2016, Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota untuk melaksanakan urusan Pemerintah di bidang kesehatan yang menjadi kewenangan bagi daerahnya dan tugas pembantuan yang diberikan kepada Daerah wilayah Kabupaten/Kota.⁷ Dimana fungsinya adalah sebagai perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang kesehatan masyarakat, pengendalian penyakit, pelayanan kesehatan, kefarmasian, alat kesehatan dan Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga (PKRT) serta sumber daya kesehatan, pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya dan pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Daerah terkait dengan bidang kesehatan.

Dinas Kesehatan Kabupaten Tulungagung yang terletak di Jalan Pahlawan No 1, Kedung Indah, Kedungwaru, Kecamatan Kedungwaru, Kabupaten Tulungagung sebagai penanggung jawab atas beredarnya informasi berkaitan dengan kesehatan. Angka penderita gangguan jiwa terus bertambah setiap tahunnya. Berdasarkan data Riset Kesehatan Dasar (RISKESDAS) secara umum jumlah penderita gangguan jiwa mencapai 1104 orang dari tahun 2013 hingga 2018, namun menurut Dinas Kesehatan Kabupaten Tulungagung menegaskan bahwa penderita orang dengan gangguan jiwa (ODGJ) masih banyak yang belum ditemukan dan bahkan bertambah akibat faktor ekonomi.⁸ Sistem pelayanan jiwa yang kurang baik

⁷ Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2016 Tentang Pedoman Teknis Pengorganisasian Dinas Kesehatan Provinsi dan Kabupaten/Kota, hal 17.

⁸ Dinas Kesehatan Kabupaten Tulungagung Tahun 2018 <http://dinkestulungagung.net/> diakses pada tanggal 30 juni 2020

membuat orang dengan gangguan jiwa (ODGJ) rawan akan kekerasan dan diskriminasi. Terkadang orang dengan gangguan jiwa dibiarkan oleh anggota keluarga tanpa adanya perawatan sehingga keluarga menyembunyikan keberadaan anggota keluarga yang menderita gangguan jiwa

Dari beberapa kecamatan yang ada di Kabupaten Tulungagung penderita ODGJ hanya mendapatkan bantuan sosial saja berupa sembako dan bantuan sosial uang tunai dari warga sekitar tanpa adanya bantuan pelayanan kesehatan jiwa. Hal itu berbanding terbalik dengan lembaga perangkat daerah Dinas Kesehatan Kabupaten Tulungagung yang mempunyai visi dan misi menjadikan masyarakat Tulungagung mandiri untuk hidup sehat, berupaya meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan, memberdayakan masyarakat dan lingkungannya serta memantapkan manajemen kesehatan yang dinamis dan akuntabel. Situasi tersebut menunjukkan bahwa berdasarkan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa bentuk sistem pelayanan kesehatan jiwa bagi setiap orang dan jaminan hak orang dengan gangguan jiwa belum dapat diwujudkan secara optimal.

Bagaimanapun masalah kejiwaan yang dihadapi seseorang sering mendapat reaksi negatif dari orang – orang yang berada di sekelilingnya. Gangguan jiwa dalam pandangan Islam unsur penting yang membantu pertumbuhan dan perkembangan kejiwaan adalah iman yang direalisasikan dalam bentuk ajaran agama. Oleh sebab itu, iman dijadikan sebagai prinsip pokok dalam ajaran agama islam, menjadi sebagai prinsip, tindakan, ucapan, dan perbuatan. Tanpa kendali iman, manusia akan mudah terdorong

melakukan hal- hal yang akan merugikan dirinya sendiri atau orang lain dan menimbulkan penyesalan dan kecemasan yang akan terganggunya kesehatan mental.⁹ Sebagaimana firman Allah pada surat Al-Baqarah ayat 10:

فِي قُلُوبِهِمْ مَّرَضٌ فَزَادَهُمُ اللَّهُ مَرَضًا ۗ وَلَهُمْ عَذَابٌ أَلِيمٌ بِمَا

كَانُوا يَكْذِبُونَ ﴿١٠﴾

Artinya: Dalam hati mereka ada penyakit, lalu ditambah Allah penyakitnya; dan bagi mereka siksa yang pedih, disebabkan mereka berdusta. Yakni keyakinan mereka terhadap kebenaran Nabi Muhammad s.a.w. lemah. Kelemahan keyakinan itu, menimbulkan kedengkian, iri-hati dan dendam terhadap Nabi s.a.w., agama dan orang-orang Islam.¹⁰

Sehat dalam pandangan Islam adalah sehat lahir dan batin. Menurut pandangan Islam, manusia yang sehat jasmani dan jiwanya, tetapi tidak melaksanakan ketentuan dan kewajiban agama, maka ia dapat dikatakan “sakit”.¹¹ Seseorang yang mengalami gangguan kejiwaan adalah seseorang yang tidak memiliki kematangan dalam emosinya, tidak mampu menerima realitas atau kenyataan yang terjadi dalam hidupnya, tidak mampu hidup bersama bekerja sama dengan orang lain serta tidak memiliki filsafat atau pandangan hidup.¹²

Dalam kaitannya dengan pelayanan kesehatan jiwa peneliti memfokuskan pada *Fikih Siyasah Dusturiyah* khususnya di bidang *Siyasah*

⁹ Sururin, “*Ilmu Jiwa Agama*”, cet- 1, (Jakarta: Grafindo Persada, 2004), hal 156.

¹⁰ Arif Fakhudin dan Siti Irhamah, “*Al Hidayah al-Qur’an tafsir per kata tajwid kode angka*”,(Banten: PT.Kalim,2016), hal 4.

¹¹ Isep Zainal Arifin, “*Bimbingan Penyuluhan Islam (Pengembangan Dakwah Melalui Psikoterapi Islam)*”,(Jakarta: PT RajaGrafindo, 2009), hal 21.

¹² Sutardjo A. Wiramihardja, “*Pengantar Psikologis Klinis*”, (Bandung: PT Refika Aditama. 2007), hal 17.

Idariyah yang berarti administrasi negara sebagai acuan fokus penelitian. Administrasi negara merupakan rangkaian seluruh kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang tujuannya adalah untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat berdasarkan peraturan perundang – undangan. Administrasi Negara dalam Islam bertujuan untuk melindungi harta, agama, jiwa, keturunan dan kehormatan melalui pendataan.

Bahwa sebenarnya pembawa ketenangan dalam jiwa seseorang dan membuat hati menjadi tenteram itu adalah Allah SWT. Dengan sehat jasmani dan rohani maka sempurna lah manusia itu dalam hidupnya. Sebagaimana firman Allah SWT dalam al-Qur'an surat al-Ra'ad ayat 28:

الَّذِينَ ءَامَنُوا وَتَطْمَئِنُّ قُلُوبُهُمْ بِذِكْرِ اللَّهِ أَلَا بِذِكْرِ اللَّهِ
تَطْمَئِنُّ الْقُلُوبُ

Artinya: *orang-orang yang beriman dan hati mereka menjadi tenteram dengan mengingat Allah. Ingatlah, hanya dengan mengingati Allah-lah hati menjadi tenteram.*¹³

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas , menarik bagi peneliti untuk mengkaji sebuah penelitian yang berjudul **“Pelayanan Kesehatan Jiwa Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Kabupaten Tulungagung “**.

¹³ Arif Fakhudin dan Siti Irhamah, *“Al Hidayah al-Qur'an tafsir per kata tajwid kode angka”*,(Banten: PT.Kalim,2016), hal

B. Rumusan Masalah

Fokus penelitian ini adalah bentuk pelayanan kesehatan jiwa yang diberikan oleh pemerintah daerah bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Tulungagung. Rumusan Masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung ?
- 2) Bagaimana pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung berdasarkan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa ?
- 3) Bagaimana pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung Perspektif Fikih *Siyasah Idariyah* ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk mengetahui bagaimana bentuk pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung berdasarkan Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa.
3. Untuk mengetahui bagaimana pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung Perspektif Fikih *Siyasah Idariyah*.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara Teoretis

Dengan hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan yang dapat dijadikan sebagai pemikiran dan bahan hukum dalam mengembangkan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara yang kaitannya dengan pelayanan publik.

2. Secara Praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti untuk menambah wawasan atau gambaran tentang bentuk layanan kesehatan jiwa itu dalam penerapannya. Penelitian ini dilaksanakan guna menyelesaikan studi dan mendapat gelar sarjana (S1) pada program studi Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Institut Agama Islam Negeri Tulungagung.

b. Bagi masyarakat

Dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum atau pembaca terutama mengenai sistem pelayanan kesehatan jiwa dan meningkatkan kesadaran hukum yang lebih baik dalam hidup bermasyarakat.

c. Bagi pihak lain

Dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan literatur kinerja sistem pelayanan kesehatan jiwa di suatu daerah serta dapat dijadikan acuan penelitian selanjutnya.

d. Bagi Dunia Penelitian

Diharapkan dapat memberikan masukan dan referensi bagi penelitian – penelitian selanjutnya.

E. Penegasan Istilah

Penulis akan menjelaskan beberapa istilah yang digunakan dalam penelitian ini agar tidak terdapat perbedaan penafsiran atau perbedaan interpretasi. Penulis juga memberikan arah dan tujuan yang ingin dicapai serta memberikan pengertian kepada pembaca mengenai apa yang hendak dicapai dalam penelitian ini. Judul yang digunakan dalam skripsi ini adalah “Pelayanan Kesehatan Jiwa Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Kabupaten Tulungagung”. Maka penegasan istilah baik secara konseptual maupun operasional adalah sebagai berikut :

1. Penegasan Konseptual

Untuk memudahkan dalam memahami judul penelitian terkait pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung, maka peneliti perlu untuk memberikan penegasan dan penjelasan sebagai berikut :

a. Pelayanan Kesehatan Jiwa

Pelayanan kesehatan jiwa adalah cara - cara yang digunakan untuk memberikan intervensi yang efektif pada berbagai masalah kesehatan.

¹⁴ Pelayanan kesehatan jiwa dilaksanakan demi terwujudnya pemerataan kesehatan masyarakat yang tujuan utamanya adalah

¹⁴ Soekodjo Notoatmodjo, “*Ilmu Kesehatan Masyarakat, Prinsip-Prinsip Dasar*”, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hal 89.

pelayanan *preventif* (pencegahan) dan *promotif* (peningkatan kesehatan) dengan sasaran masyarakat.

b. Orang Dengan Gangguan Jiwa

Orang dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) adalah individu yang mengalami gangguan dalam pikiran, perilaku, dan perasaan yang termanifestasi dalam bentuk sekumpulan gejala dan perubahan perilaku.¹⁵

2. Penegasan Operasional

Berdasarkan penegasan konseptual diatas maka secara operasional yang dimaksud dengan “pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa” adalah peneliti menganalisis tentang bagaimana pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung. Selain itu bagaimanakah bentuk pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa berdasarkan peraturan perundang – undangan dan perspektif fikih siyasah. Sehingga nanti dapat disimpulkan bagaimanakah pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Adapun terkait rencana sistematika pembahasan dalam penelitian ini, akan dibagi kedalam beberapa bagian bab sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

¹⁵ Dumilah Ayuningtyas, “Analisis Situasi Kesehatan Mental Pada Masyarakat DiIndonesia Dan Strategi Penanggulangannya”. Jurnal Vol. 9. No.1, 2018, hal 3

Dalam ketentuan bab ini akan dibahas terkait dengan pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, serta rencana sistematika penelitian terkait dengan judul pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung.

BAB II KAJIAN TEORI DAN KONSEP

Dalam ketentuan bab ini dibahas seputar kajian teori yang terkait dengan permasalahan pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung. Dimana teori yang ada berasal dari temuan peneliti terdahulu atau para pakar hukum.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam ketentuan bab ini berisi tentang gambaran umum tentang metode atau teknik yang akan digunakan dalam penelitian terkait “Pelayanan Kesehatan Jiwa Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa Di Kabupaten Tulungagung”.

BAB IV PAPARAN DATA PENELITIAN

Dalam ketentuan bab ini akan dipaparkan tentang keseluruhan data yang diperoleh dalam penelitian yang telah dilakukan. Antara lain terkait pelayanan kesehatan jiwa bagi orang dengan gangguan jiwa di Kabupaten Tulungagung berdasarkan peraturan perundang – undangan dan perspektif fikih siyasah.

BAB V PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan dibahas tentang pembahasan atau analisis data yang telah didapatkan, dimana data akan digabungkan dan dianalisis. Data yang telah diperoleh dalam penelitian ini kemudian akan disajikan dalam bentuk analisis deskriptif untuk menjawab pertanyaan – pertanyaan yang telah dirumuskan di awal.

BAB VI PENUTUP

Dalam bab ini berisi penutup meliputi : kesimpulan dan saran.