

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan memberikan Peraturan Daerah yang dimaksudkan untuk memberikan dasar penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan, Kewenangan Pemerintahan wajib memiliki arti suatu urusan pemerintahan yang salah satunya berkaitan dengan Kesehatan Jiwa. Dalam mewujudkan hal-hal tersebut pemerintah daerah memberikan kebijakan dalam Upaya pelayanan kesehatan jiwa yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan. Peraturan ini bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan mendorong peran serta masyarakat dalam layanan Kesehatan.

Dalam Pasal 3 dan 4 Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan menjelaskan maksud dan tujuan yaitu:

Pasal 3, Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk memberikan dasar penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan yang bermutu, aman, efisien, efektif dan terjangkau.

Pasal 4, Tujuan ditetapkan Peraturan Daerah ini adalah untuk: a. meningkatkan derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya; b. terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan Pelayanan Kesehatan yang aman, bermutu serta terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat; c. menyediakan jumlah, Jenis dan

bentuk Pelayanan Kesehatan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat; dan/ atau d. mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan.¹

Hal ini cukup penting, mengingat dengan kesehatan kegiatan manusia dapat berjalan dengan produktif dan semestinya tanpa ada gangguan dari penyakit atau kelemahan, karena dalam tubuh manusia terdapat stamina dan energi yang membantu manusia untuk beraktivitas dalam kehidupan sehari-hari. Kesehatan yang baik ini dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial dan ekonomi, seperti akses ke layanan kesehatan, pendidikan, dan kondisi kehidupan yang baik. Dengan hal ini Kesehatan penting untuk diperhatikan agar kesejahteraan fisik, mental, dan sosial tetap terjaga.

Dengan hal ini pastinya kita sadar bahwa semua orang pasti pernah merasakan sakit. Dan mungkin salah satu penyakit yang sangat mengganggu kesehatan manusia adalah mengenai gangguan jiwa. Karena orang yang mengalami gangguan jiwa akan sekaligus mengganggu pikiran, perilaku dan perasaan. Penyakit ini tidak hanya memba hayakan diriya sendiri namun juga membahayakan orang lain dengan perilakunya.

Gangguan jiwa menurut PPDGJ III adalah sindrom pola perilaku seseorang yang secara khas berkaitan dengan suatu gejala penderitaan (distress) atau hendaya (impairment) didalam satu atau lebih fungsi yang yang penting dari manusia, yaitu fungsi psikologik, perilaku, biologik dan gangguan itu tidak

¹ Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan

hanya terletak didalam hubungan antara orang itu tetapi juga dengan Masyarakat (Maslim, 2002; Maramis, 2010).²

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).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. Dengan Upaya Kesehatan Jiwa memberikan jaminan setiap orang dapat mencapai kualitas hidup yang baik, menikmati kehidupan kejiwaan yang sehat, bebas dari ketakutan, tekanan, dan gangguan lain yang dapat mengganggu Kesehatan Jiwa dan juga memberikan perlindungan dan menjamin pelayanan Kesehatan Jiwa bagi ODMK dan ODGJ berdasarkan hak asasi manusia.⁴

Menurut World Health Organization (2022) terdapat 300 juta orang diseluruh dunia mengalami gangguan jiwa. Data statistik menyebutkan bahwa masalah kesehatan jiwa saat ini setiap tahunnya meningkat, dimana 25% dari

² Ah. Yusuf, dkk. "*Buku Ajar Keperawatan Kesehatan Jiwa*" (Jakarta: Salemba Medika, 2015), Hal. 8.

³ 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.

⁴ Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014 Tentang Kesehatan Jiwa.

penduduk dunia terkena masalah kesehatan gangguan jiwa, 1% diantaranya adalah gangguan jiwa berat. Seseorang berpotensi terkena serangan gangguan jiwa memang cukup tinggi, setiap saat 400 juta orang diseluruh dunia terkena masalah kesehatan jiwa.

Riset Kesehatan Dasar yang dilakukan oleh Kementrian Republik Indonesia menyimpulkan bahwa prevalensi gangguan mental emosional yang menunjukkan gejala depresi dan kecemasan, usia 15 tahun keatas mencapai 14 juta orang atau 6% dari jumlah penduduk Indonesia. Sedangkan gangguan jiwa berat seperti skizofrenia mencapai 400 ribu orang atau sebanyak 1,7 per 1000 penduduk (Riskesdas, 2018). Prevalensi gangguan jiwa di Indonesia bervariasi pada masing masing Provinsi. Pada hal ini, Jawa Timur menduduki peringkat keempat dengan prevalensi gangguan jiwa tertinggi yaitu dengan angka 2,2% penduduk.⁵

Di Kabupaten Lamongan, jumlah penderita gangguan jiwa di Kabupaten Lamongan mencapai 3.389 orang, dan pasien gangguan jiwa yang dipasung 191 orang. "Dan Alhamdulillah, berkat upaya dan inovasi dengan mengembangkan kolaborasi, pada tahun 2017 Lamongan sudah berstatus bebas pasung," ujar Yuhronur (Bupati Lamongan).⁶ Namun pada beberapa tahun terakhir jumlah orang dengan gangguan jiwa terus bertambah, salah satu faktornya adalah sumber daya manusia (SDM) dan pelatihan petugas kesehatan dalam Upaya

⁵ Ika Puji Rhayu, dkk., "Hubungan Dukungan Keluarga Dengan Kepatuhan Minum Obat Pada Pasien Gangguan Jiwa Di Wilayah Kerja Uptd Puskesmas Jenggawah Kabupaten Jember" MEDIC NUTRICIA: Jurnal Ilmu Kesehatan Vol.3, No. 4, 2024, Hal

⁶ Hanif Mashuri, "Inovasi Kesehatan Lamongan Mendunia, Posyandu Jiwa Jadi Bahan Studi Mahasiswa Keperawatan Australia" dalam <https://surabaya.tribunnews.com/2023/01/19/inovasi-kesehatan-lamongan-mendunia-posyandu-jiwa-jadi-bahan-studi-mahasiswa-keperawatan-australia>, diakses 6 Agustus 2024

penanganan atau pelayanan pada pasien gangguan jiwa yang masih kurang, hal ini yang dapat mempengaruhi kualitas dalam pelayanan Kesehatan sehingga menyebabkannya jumlah orang dengan gangguan jiwa terus mengalami peningkatan.

Meningkatnya jumlah pasien gangguan jiwa membuat perubahan pada penanganan masalah Kesehatan jiwa yang sebelumnya berbasis rumah sakit menjadi *community based psychiatric services*. Hal ini kemudian dijelaskan lebih lanjut oleh WHO (2021) bahwa meningkatnya jumlah penderita gangguan jiwa maka fasilitas pelayanan kesehatan menekankan pada upaya pelayanan preventif dan promotif yang proaktif dengan tetap menjalankan pelayanan kuratif. Upaya-upaya tersebut tidak hanya dilakukan oleh tenaga kesehatan, namun juga memanfaatkan pemberdayaan Masyarakat melalui tokoh masyarakat dan kader kesehatan dengan menyelenggarakan kegiatan yang dapat meningkatkan kesadaran dan kepedulian Masyarakat terhadap permasalahan kesehatan jiwa.⁷

Melihat dari permasalahan diatas, peraturan daerah tentunya cukup bisa dikatakan bahwa pelayanan Kesehatan khususnya bagi orang dengan gangguan jiwa merupakan tanggung jawab dari pemerintah daerah. Sehingga dengan adanya peraturan daerah tersebut diharapkan seseorang yang mengalami penderitaan gangguan jiwa bisa memperoleh pelayanan Kesehatan yang semestinya.

⁷ Alviananda Zahra Amalia, “Upaya Peningkatan Pelayanan Kesehatan Jiwa Berbasis Masyarakat Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ)” (Depok: Universitas Indonesia, 2022), Hal. 6.

Terkait dengan pelayanan Kesehatan jiwa peneliti memfokuskan pada fiqih siyasah, ilmu yang mengatur dan mempelajari segala urusan manusia berupa kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan untuk mewujudkan kemaslahatan umat. Dalam kajian fikih siyasah pemerintah hendaklah selalu menjalankan amanah serta berlaku adil terhadap rakyatnya, sebagaimana terdapat dalam firman Allah Q.S An-Nisa ayat 58.⁸

Islam tidak hanya mengatur tentang ibadah dan ritual keagamaan semata. Akan tetapi juga sebagai ideologi yang memiliki seperangkat aturan kehidupan manusia, termasuk salah satunya di dalam sektor Kesehatan yang harus memperhatikan faktor ihsan dalam pelayanan, yaitu wajib memenuhi tiga prinsip buku yang berlaku umum untuk setiap pelayanan masyarakat: pertama, sederhana dalam peraturan. Kedua, cepat dalam pelayanan. Ketiga, profesional dalam pelayanan.⁹

Berdasarkan paparan latar belakang diatas, sekarang apakah pelayanan Kesehatan jiwa di Kabupateb Lamongan telah sesuai yang di amanatkan oleh Peraturan Dearah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 dan bagaimana dengan sudut pandang Fiqih Siyasah, dengan dasar itu peneliti tertarik untuk mengkaji lebih lanjut dalam sebuah penelitian dengan judul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa Dalam Prespektif Fiqih Siyasah”**

⁸ Al-Quran Surat An-Nisa 58 dan Terjemahannya

⁹ Reni Ibrahim, *Pelayanan Kesehatan Dalam Sistem Islam* (Jakarta: Prenada Media Group, 2015).

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian bertujuan membatasi masalah yang dibahas dengan peneliti. Menurut Creswell fokus penelitian adalah suatu konsep atau suatu proses yang dieksplorasi secara mendalam dalam penelitian kualitatif. Fokus penelitian ini sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian yaitu menjawab pertanyaan mengenai Pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Lamongan yang terfokus dalam tinjauan Peraturan Daerah dan Fiqih Siyasah.

- 1) Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Lamongan?
- 2) Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Lamongan dalam Prespektif Fiqih Siyasah?
- 3) Apa Kendala-kendala dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Lamongan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus penelitian diatas, maka terkandung maksud dan tujuan dari penelitian ini antara lain:

- 1) Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Lamongan.
- 2) Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Lamongan dalam Prespektif Fiqih Siyasah.
- 3) Untuk mengetahui Kendala-kendala dalam Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di Kabupaten Lamongan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang bisa dapat diperoleh dari kegiatan penelitian ini, antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman terkait regulasi yang diterapkan ditingkat daerah Kabupaten/Kota dengan realitas sosial, stigma, serta respons yang ada di Masyarakat. Fokus pada pelayanan kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa ini membuka ruang untuk memahami sejauh mana hukum dapat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh dinamika sosial disekitarnya, sehingga dapat memberikan perspektif baru sebagai penggerak untuk perubahan sosial yang lebih inklusif.

Dalam konteks akademik, penelitian ini juga berkontribusi pada perluasan pemahaman tentang bagaimana prinsip-prinsip fiqih siyasah dapat diaplikasikan pada kebijakan-kebijakan kontemporer yang memerlukan pendekatan integratif antara hukum positif dan norma agama.

2. Manfaat praktis

a. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai acuan dalam mengevaluasi efektivitas kebijakan pelayanan kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa, khususnya di Kabupaten Lamongan informasi, sehingga dapat membantu dan memberikan masukan untuk meningkatkan kualitas dalam pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa.

b. Bagi Masyarakat kabupaten lamongan

Melalui penelitian ini Masyarakat daerah Kabupaten Lamongan diharapkan paham mengenai pelayanan Kesehatan bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa.

c. Bagi peneliti selanjutnya

Sebagai bahan referensi untuk penelitian selanjutnya, agar peneliti dapat mengkaji lebih mendalam terhadap fokus yang masih berhubungan, sehingga memudahkan dalam penggalan informasi atau data penelitian.

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 “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa Dalam Prespektif Fiqih Siyasah”. Maka penegasan istilah baik secara konseptual maupun operasional adalah sebagai berikut :

1. Penegasan Konseptual

a. Implementasi

Dalam KBBI, yang dimaksud dengan implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan.¹⁰ Sehingga proses pelaksanaan mengenai suatu rencana dijalankan, kebijakan, atau ide diimplementasikan dalam dunia nyata. Sehingga dalam penelitian ini melihat bagaimana penerapan peraturan daerah dalam pelayanan kesehatan diterapkan dalam kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

b. Pelayanan Kesehatan

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Pelayanan Kesehatan adalah segala bentuk kegiatan dan/ atau serangkaian kegiatan pelayanan yang diberikan secara langsung kepada perseorangan atau masyarakat untuk memelihara dan meningkatkan derajat Kesehatan masyarakat

¹⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)

dalam bentuk promotif, preventif, kuratif, rehabilitatif, dan/atau paliatif.¹¹

c. Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ)

Orang dengan gangguan jiwa merupakan orang yang mengalami gangguan dalam berfikir, berperilaku dan perasaan yang dapat menimbulkan penderitaan dan hambatan bagi pelaksanaan fungsi sebagai manusia.

d. Fiqih Siyasah

Fiqih siyasah merupakan suatu disiplin ilmu yang memahami secara mendalam dalam bidang pemerintahan dan politik yang sesuai dengan akidah islam. Kata fiqih siyasah juga dikenal dengan istilah siyasah syar'iyah, Abdul Wahab Khallaf memaknai siyasah syar'iyah adalah suatu pengelolaan masalah umum bagi negara bernuansa Islam yang menjamin terealisirnya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan dengan tidak melanggar ketentuan syariat dan prinsip-prinsip syariat yang umum, meskipun tidak sesuai dengan pendapat para imam mujtahid,¹²

2. Penegasan Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa Dalam Prespektif Fiqih Siyasah” merupakan sebuah

¹¹ Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

¹² Fatmawati Hilal, *Fiqih Siyasah*, 2015. Hal. 4

penelitian untuk mengetahui sejauh mana implementasi terhadap Pelayanan Kesehatan ini berhasil mencapai kesesuaian terhadap peraturan daerah.

F. Sistematika Pembahasan

Agar pembahasan dapat tersusun rapi dan sistematis, maka perlu disusun adanya sistematika pembahasan. Sistematika pembahasan ini lebih rincinya akan dijelaskan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, mengenai latar belakang, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah dan sistematika pembahasan.

Bab II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini berisi kajian teori yang berkaitan dengan penelitian Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa di kabupaten Lamongan yang memuat implementasi hukum, pelayanan dan Fiqih siyasah. Dimana teori yang ada berasal dari temuan penelitian terdahulu atau para pakar hukum sebagai referensi untuk penelitian ini.

Bab III Metode Penelitian, meliputi pendekatan dan jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan temuan dan tahap-tahap penelitian.

BAB IV Hasil Penelitian yaitu dari pelaksanaan suatu penelitian. Terdiri dari paparan data terkait dengan “Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Bagi Orang Dengan Gangguan Jiwa Dalam Prespektif Fiqih Siyasah”.

BAB V Pembahasan, terdiri dari hasil temuan melalui teori dasar dan juga penelitian terdahulu yang telah ada.

BAB VI Penutup, dalam bab ini berisi kesimpulan dari hasil pembahasan dan juga saran berdasarkan hasil penelitian yang telah dilaksanakan. Bagian akhir laporan penelitian ini berisi daftar pustaka, lampiran-lampiran dan riwayat hidup penulis.