

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Menghadapi era globalisasi yang penuh dengan tantangan dan peluang, aparatur pemerintah hendaknya bisa memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi kepada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan sehingga dapat bersaing dalam pemberian pelayanan publik. Berlakunya ketentuan Undang-Undang No.12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang luas terhadap pelayanan kepada masyarakat. Adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dikehendaki undang-undang tersebut memungkinkan terjadinya pada pelanggaran jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah dalam melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan pelayanan publik.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan otonomi kepada daerah dengan didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas nyata dan bertanggung jawab. Juga mengandung konsekuensi adanya kewenangan pemerintah daerah Kabupaten /Kota untuk menyelenggarakan di bidang pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan taraf hidup masyarakat Indonesia tidak mungkin terjadi tanpa disertai dengan usaha dan kerja keras.

Agar dapat bekerja dengan maksimal tentunya dibutuhkan kondisi fisik yang baik. Berbagai usaha ditempuh manusia untuk mempertahankan kondisi ini. Salah satunya dengan mengkonsumsi obat yang berkasiat meningkatkan daya tahan tubuh. Sediaan bahan alam sebagai warisan budaya nasional bangsa Indonesia dirasa cukup berperan dalam pola kehidupan masyarakat dari sisi kesehatan maupun perekonomian.

Masyarakat terbiasa menggunakan sediaan obat bahan alam dan semakin percaya akan kemanfaatannya bagi kesehatannya. Kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia, sebagaimana yang dimaksudkan dalam pembukaan UUD 1945 melalui pembangunan nasional yang berkesinambungan. Pembangunan kesehatan sebagai bagian dari pembangunan nasional.

Otonomi daerah adalah hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Dalam urusan kesehatan pemerintah pusat telah melimpahkan wewenangnya kepada pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 ayat (1) huruf (e) Tentang Pemerintahan Daerah, yang menerangkan bahwa penanganan bidang kesehatan merupakan urusan wajib yang diselenggarakan dan diatur oleh pemerintah daerah yaitu dinas kesehatan kota yang mencakup skala Kabupaten/kota, dengan kewenangan yang seluas-luasnya serta nyata dan bertanggung jawab yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang bersifat wajib berpedoman pada standar pelayanan minimum dan dilaksanakan secara bertahap serta telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Bidang kesehatan merupakan kewenangan wajib pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana digariskan pada Pasal 13 huruf (e) dan Pasal 14 huruf (e) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pembangunan kesehatan yang tertera dalam GBHN adalah meningkatkan kemampuan untuk hidup sehat dan mampu mengatasi masalah kesehatan sederhana terutama melalui upaya pencegahan dan peningkatan upaya pemerataan pelayanan kesehatan agar terjangkau oleh masyarakat sampai ke pelosok pedesaan, maka upaya pengobatan tradisional merupakan suatu alternatif yang tepat sebagai pendamping pengobatan modern.

Pengobatan tradisional dan obat tradisional telah menyatu dengan masyarakat, digunakan dalam mengatasi berbagai masalah kesehatan baik di desa maupun di kota-kota besar. Kemampuan masyarakat untuk mengobati sendiri, mengenai gejala penyakit dan memelihara kesehatan. Untuk ini pelayanan kesehatan tradisional merupakan potensi besar karena dekat dengan masyarakat, mudah diperoleh dan relatif lebih murah daripada obat modern.

Pada tingkat rumah tangga pelayanan kesehatan oleh individu dan keluarga memegang peranan utama. Pengetahuan tentang obat tradisional dan pemanfaatan tanaman obat merupakan unsur penting dalam meningkatkan kemampuan individu atau keluarga untuk memperoleh hidup sehat.

Pengobatan secara tradisional di Indonesia telah berkembang selama berabad-abad sehingga merupakan kebutuhan sebagian besar masyarakat Indonesia.

Pengobatan tradisional merupakan salah satu upaya pengobatan dan/atau perawatan cara lain diluar ilmu kedokteran dan atau ilmu perawatan, yang banyak dimanfaatkan oleh masyarakat dalam mengatasi masalah kesehatan.

Pengobatan tradisional di Indonesia banyak ragamnya. Cara pengobatan tersebut telah lama dilakukan. Ada yang asli dari warisan nenek moyang yang pada umumnya mendayagunakan kekuatan alam, daya manusia, ada pula yang berasal dari luar Indonesia.

Pengobatan tradisional adalah pengobatan dan atau perawatan dengan cara, obat, dan pengobatannya yang mengacu pada pengalaman dan keterampilan turun temurun dan diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku dalam masyarakat. Obat tradisional adalah bahan atau ramuan yang berupa bahan tumbuhan, bahan hewan, bahan mineral, sediaan sarian (*gelenik*) atau campuran dari bahan tersebut secara turun-temurun telah digunakan untuk pengobatan berdasarkan pengalaman. Pengobat tradisional (batra) adalah seseorang yang diakui dan dimanfaatkan oleh masyarakat sebagai orang yang mampu melakukan pengobatan secara tradisional. Jamu/obat tradisional adalah ramuan tradisional yang berasal dari tumbuh-tumbuhan dan hasil-hasilnya atau hewan dari hasil-hasilnya, akar-akaran yang secara tradisional dapat dianggap berkhasiat untuk menyembuhkan penyakit atau untuk memelihara kesehatan.

Pengobatan tradisional yang dapat dipertanggung jawabkan manfaat dan keamanannya perlu terus dibina, ditingkatkan, dikembangkan dan diawasi oleh pemerintah untuk digunakan dalam mewujudkan derajat kesehatan yang optimal.

Melihat kenyataan disekitar masyarakat oleh adanya tenaga dokter sebagai pelaksana pengobatan dan pengobatan dari barat atau pengobatan tradisional pasti mendapat tempat di hati masyarakat Indonesia pada umumnya. Untuk dapat dimanfaatkannya pengobatan tradisional dalam pelayanan kesehatan, banyak yang harus diperhatikan. Salah satu diantaranya yang dinilai mempunyai peranan yang sangat penting adalah upaya standarisasi. Diharapkan, dengan adanya standarisasi ini bukan hanya mutu pengobatan tradisional saja yang akan dapat ditingkatkan, tapi yang terpenting tidak munculnya berbagai efek samping yang secara medis tidak dapat dipertanggung jawabkan, akan dapat dihindari.

Dalam pengobatan tradisional standarisasi adalah keadaan ideal atau tingkat pencapaian tertinggi, yang dipakai sebagai batas penerimaan minimal (*Clinical Practice Guideline*, 1990). Standar menunjukkan pada tingkat ideal tercapai tersebut tidaklah disusun terlalu kaku, tetapi masih dalam batas-batas yang dibenarkan disebut dengan nama toleransi.

Izin memiliki pengertian dalam arti sempit dan dalam arti luas, izin dalam arti sempit merupakan peningkatan-peningkatan aktifitas-aktifitas pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan pada keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Sedangkan izin dalam arti luas meliputi; dispensasi, yaitu suatu pernyataan dari pejabat bahwa ketentuan perundang-undangan tidak berlaku dengan sebuah permohonan; Lisensi yaitu izin yang bersifat komersil dan mendatangkan keuntungan; Kosensi yaitu sebuah penempatan yang memungkinkan konsesionaris bisa mendapatkan dispensasi izin dan lisensi dan

juga mendapatkan wewenang pemerintah (N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge;1993;2).

Izin merupakan instrumen yang paling sering digunakan pemerintah yang berguna untuk mengendalikan perilaku masyarakat juga memeberikan pembatasan-pembatasan. Salah satu izin pengobatan tradisional yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah . Izin pengobatan tradisional mempunyai arti sangat penting dalam pelayanan kesehatan masyarakat.

Syarat suatu standar yang baik dipandang cukup penting adalah :

1. Bersifat jelas

Artinya dapat diukur dengan baik, termasuk ukuran terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi.

2. Masuk akal suatu standar yang tidak masuk akal, bukan saja akan sulit dimanfaatkan tetapi juga akan menimbulkan frustasi para profesional.

3. Mudah dimengerti

Suatu standar yang tidak mudah dimengerti juga akan menyulitkan tenaga pelaksana sehingga sulit terpenuhi.

4. Dapat dipercaya

Tidak ada gunanya menentukan standar yang sulit karena tidak akan mampu tercapai. Karena itu sering disebutkan, dalam menentukan standar, salah satu syarat yang harus dipenuhi ialah harus sesuai dengan kondisi organisasi yang dimiliki (Sumber di akses dari <http://www.Hukumonline.com/a/index =com> pada tanggal 1 Maret 2011 pukul 10.00 WIB).

Upaya pelaksanaan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1076/MENKES/SK/VII/2003 Tentang peyelenggaraan pengobatan tradisional berdasarkan Bab IV ketentuan umum Pasal 9 dimana pada ayat (1) disebutkan

bahwa pengobatan tradisional yang metodenya telah memenuhi persyaratan penapisan, pengkajian, penelitian dan pengujian serta terbukti aman dan bermanfaat bagi kesehatan dapat diberikan surat izin pengobatan tradisional (SIPT) oleh Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota setempat.

Penyelenggaraan pemberian izin pengobatan tradisional dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1076/MENKES/SK/VII/2003 Tentang penyelenggaraan pengobatan tradisional. Dalam pemberian izin praktek pengobatan tradisional kewenangannya berada di Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota sesuai dengan Keputusan Menteri Nomor 1076/MENKES/SK/VII/2003 Tentang wewenang penetapan izin dibidang kesehatan, sehingga Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung berwenang penuh untuk memberikan atau menolak izin tersebut dengan memberikan alasan apabila surat izin pengobatan tradisional tersebut ditolak.

Saat ini pengobatan tradisional di Kota Bandar Lampung telah menjadi pilihan alternatif untuk khususnya kalangan masyarakat menengah kebawah hal ini karena selain biaya yang terjangkau pengobatan tradisional memang sudah menyatu di masyarakat Bandar Lampung sejak lama. Oleh karena itu pemerintah dalam hal ini Dinas Kesehatan yang diberikan wewenang oleh undang-undang dituntut untuk melakukan pengembangan, pengawasan serta pembinaan terhadap keberadaan pengobatan tradisional yang ada di Kota Bandar Lampung. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung pada tahun 2010 pengobatan tradisional yang ada di Kota Bandar Lampung berjumlah 116 pengobatan tradisional, 9 di antaranya yang telah mendapatkan SIPT (Surat Izin Pengobatan Tradisional) dan 107 hanya mendapatkan STPT

(Surat Terdaftar Pengobatan Tradisional), sementara ada juga pengobatan tradisional yang ada di Kota Bandar Lampung belum terdata oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung (data Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung, Maret 2011).

Dengan adanya sistem perizinan maka pengobatan tradisional dapat diatur penempatannya karena banyak praktek pengobatan tradisional yang belum mendapatkan izin, oleh karena itu fungsi dari izin merupakan pengontrol dari aktifitas-aktifitas masyarakat, peneliti tertarik untuk membahas tentang *“Pelaksanaan Pemberian Izin Praktek Pengobatan Tradisional oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung”*

## B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

### 1. Permasalahan

Bertitik tolak dari latar belakang masalah yang telah diuraikan terdahulu maka yang menjadi penelitian dalam penulisan laporan ini adalah :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan pemberian izin praktek pengobatan tradisional oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung ?
- b. Faktor-faktor apakah yang menghambat dalam pelaksanaan pemberian izin praktek pengobatan tradisional oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung ?

### 2. Ruang Lingkup

Ruang lingkup ini, pada dasarnya merupakan bagian dari kajian hukum administrasi negara, khususnya kajian dari hukum administrasi daerah pemberian izin praktek pengobatan tradisional oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung. Ruang lingkup dalam penelitian ini dilakukan di wilayah Kota Bandar Lampung.

### C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka, tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan pemberian izin praktek pengobatan tradisional oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat dalam pemberian izin praktek pengobatan tradisional oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.

#### 2. Kegunaan Penelitian

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan teori, konsep, asas dan landasan yang ada, khususnya terkait dengan izin praktek pengobatan tradisional di Kota Bandar Lampung.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan informasi dalam bidang ilmu hukum khususnya bidang administrasi negara mengenai kesehatan masyarakat.