

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Kesehatan jiwa menurut Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa adalah suatu keadaan seseorang yang dapat tumbuh secara fisik, mental, sosial maupun spritual sehingga individu mengetahui batas kemampuannya, dapat mengatasi tekanan, dan berkontribusi dalam komunitasnya.

Dalam Ayat (2) dijelaskan bahwa masalah kejiwaan terdiri dari dua kriteria diantaranya: Orang Dengan Masalah Kejiwaan (ODMK) dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ). ODMK adalah suatu keadaan dimana individu mempunyai masalah dari segi fisik, mental, sosial, pertumbuhan dan perkembangan dan masalah ini dapat berpotensi terjadinya ODGJ. Pada Ayat (3) dijelaskan bahwa ODGJ adalah suatu keadaan dimana individu sudah mengalami gangguan dalam berpikir, berperilaku dan perasaan sehingga dapat berdampak pada hambatan untuk menjalankan fungsinya sebagai manusia. ODGJ sudah masuk pada gangguan jiwa berat yang sering dikenal dengan Psikosis/Skizofrenia. Pada tahap ini perlu adanya penanganan bagi individu untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. Namun tidak semua ODGJ yang mendapatkan pelayanan sesuai standar sehingga tidak jarang tindakan tersebut bermuara pada pemasungan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dikatakan dengan pasung adalah perbuatan menghukum orang, menggunakan kayu

yang berlobang, dipakai pada anggota gerak seperti tangan dan kaki atau di leher.¹ Tindakan pemasangan pada Pasal 1 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 54 Tahun 2017 Tentang Penanggulangan Pemasangan Pada ODGJ adalah suatu perbuatan dengan membatasi gerak ODGJ (dengan cara dikurung, dirantai, ataupun diikat) disebuah bangunan kosong baik di rumah ataupun jauh dari tempat keluarga yang dilakukan oleh keluarga sendiri ataupun masyarakat sekitar yang berkibat ODGJ tidak memiliki kebebasan, termasuk kehilangan haknya dalam mendapatkan pelayanan kesehatan dalam membantu pemulihan.

Pemasangan pada ODGJ merupakan tindakan melanggar hukum karena merupakan perbuatan pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana tertuang pada Pasal 42 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa “Warga negara pada usia lanjut yang memiliki kecacatan baik fisik maupun mental berhak untuk mendapat perawatan, pelatihan, pendidikan dan semuanya ditanggung oleh negara, untuk memperoleh hidup yang layak, bermartabat, memiliki percaya diri, dan berkemampuan untuk hidup dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang mengakibatkan individu tidak dapat mengakses pelayanan kesehatan.

Pemasangan juga bertentangan dengan Pasal 28 G Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menjelaskan bahwa “Tiap-tiap orang mempunyai hak untuk diberikan kebebasan dari

¹ Departemen Pendidikan Indonesia, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm 168

perlakuan yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia dan setiap orang memiliki hak dalam suaka politik di negara lain.

Seterusnya pada Pasal 147 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan mengatur tentang hak bagi penderita gangguan jiwa, diantaranya:

- 1) Pemerintah daerah dan masyarakat bertanggung jawab atas kesembuhan ODGJ;
- 2) Kesembuhan ODGJ yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan masyarakat dilakukan oleh tenaga kesehatan;
- 3) Dalam merawat penderita dengan gangguan jiwa memerlukan pelayanan yang standar sesuai dengan undang-undang.

Pasal 148 juga dijelaskan bahwa ODGJ dan warga negara mempunyai hak yang sama.

Pertentangan ini juga terdapat pada Pasal 3 C Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa mengatakan bahwa kesehatan jiwa ditujukan agar memberikan pelayanan kepada ODMK dan ODGJ untuk mendapatkan pelayanan kesehatan sebagai hak asasi manusia. Pasal 7 pada huruf b menyatakan bahwa upaya promotif bertujuan untuk menghilangkan stigma, diskriminasi, dan pelanggaran hak ODGJ sebagai manusia. Pasal 86 juga menjelaskan bahwa “setiap orang yang dengan sengaja melakukan pemasungan, penelantaran, kekerasan, dan atau menyuruh orang lain untuk melakukan penelantaran, kekerasan dan pemasungan terhadap

seseorang maka akan dihukum sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Pemasungan sudah dilarang sejak tahun 1977, hal ini diatur dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 1977 tentang Kesehatan jiwa, kemudian dikeluarkannya Surat Menteri Dalam Negeri nomor PEM.29/6/15 tanggal 11 November 1977 yang menghimbau kepada masyarakat melalui Gubernur untuk tidak melakukan pemasungan pada pasien jiwa dan meminta masyarakat untuk membawa pasien jiwa ke rumah sakit. Dalam sambutan Menteri Kesehatan dr. Endang Rahayu Sedyaningsih yang disampaikan oleh dr. Ratna Rosita, MPH Sekretaris Jenderal Menteri Kesehatan untuk mencanangkan Menuju Indonesia Bebas Pasung Tahun 2017 sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa.²

Data Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2013 menggambarkan ada sekitar 400.000 jiwa yang mengalami gangguan jiwa berat dan 1 dari 7 penderita mengalami pemasungan. Tahun 2018 ODGJ mengalami peningkatan menjadi 1.855.000 orang yang mengalami gangguan jiwa berat dan 14% diantaranya atau sekitar 260.000 jiwa mengalami pemasungan.³ di Kabupaten Pesisir Selatan sendiri angka penderita gangguan jiwa berat sebanyak 837 orang dan 16 orang diantaranya dilakukan pemasungan..

²*Menuju Indonesia Bebas Pasung* pada www.depkes.go.id diakses pada tanggal 3 Februari 2017

³ Kementerian Kesehatan RI, 2013, *Data ODGJ Yang Mengalami Pemasungan* , Riskesdas, Jakarta

Gerakan bebas pasung mulai dijalankan di Kabupaten Pesisir Selatan. Tahun 2018 ditemukan 19 orang kasus pemasangan dan 1 ODGJ mendapat penanganan, tahun 2019 ditemukan 20 orang kasus pemasangan dengan empat kasus mendapatkan penanganan medik sehingga dapat dibebaskan dari pemasangan dan data terakhir sampai dengan bulan Mei tahun 2020 terdapat 16 orang kasus pemasangan dan sampai saat itu belum ada penanganan kasus.⁴

Pada saat dilakukan penelitian pada bulan Juli 2020 peneliti mendapatkan data sebanyak 16 orang ODGJ yang dipasung yang tersebar di beberapa wilayah kerja Puskesmas di Kabupaten Pesisir Selatan, diantaranya: 4 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Tarusan, 1 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Salido, 1 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Pasar Kuok, 2 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Surantih, 1 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Kambang, 1 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Koto baru, 3 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Balai Selasa, 1 orang ODGJ di wilayah kerja puskesmas Air Haji, dan 2 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Airpura.⁵

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas, maka judul pada penelitian ini adalah “Implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa dalam mewujudkan Bebas Pasung di Kabupaten Pesisir Selatan”.

⁴Dinas Kesehatan, 2020, *Laporan Kesehatan Jiwa*

⁵ Ibid

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa dalam mewujudkan bebas pasung di kabupaten Pesisir Selatan?
2. Apa saja faktor penghambat dan pendukung dalam pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa dalam mewujudkan bebas pasung di Kabupaten Pesisir Selatan?
3. Bagaimanakah upaya Bupati Pesisir Selatan dalam mewujudkan bebas pasung di Kabupaten Pesisir Selatan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa dalam mewujudkan bebas pasung di Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Untuk menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa dalam mewujudkan bebas pasung di Kabupaten Pesisir Selatan.
3. Untuk menganalisis upaya Bupati Pesisir Selatan dalam mewujudkan bebas pasung di Kabupaten Pesisir Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat mendatangkan manfaat dan masukan yang besar baik di bidang hukum maupun non hukum, terutama manfaat bagi banyak orang.

1. Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman hukum yang sudah ada sebelumnya dan dapat menjadi sumbangan bagi hukum khususnya hukum kesehatan, dan sebagai tambahan referensi di bidang hukum kesehatan yang semakin marak.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan bagi penegakan hukum dan pembangunan hukum kesehatan pada umumnya dan pembangunan hukum di daerah yang banyak terjadi pemasangan di Kabupaten Pesisir Selatan, terutama sebagai masukan bagi stakeholder terkait khususnya Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Camat, Kepala Puskesmas dan Wali Nagari untuk dapat menerapkan aturan guna mencapai Indonesia bebas dari pemasangan.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Sistem Hukum

Menurut Friedman dalam sebuah peraturan perundang-undangan terkandung didalamnya norma dan kaidah hukum yang berisi tentang perintah, larangan dan sanksi bagi yang melanggarnya. Peraturan dibuat bertujuan agar terciptanya keamanan, ketertiban, dan keindahan. Friedman berpendapat bahwa sistem hukum tidak saja membahas tentang struktur hukum dan substansinya saja, tetapi harus dilihat juga segi budayanya. Struktur hukum adalah bentuk yang memperlihatkan bagaimana

suatu aturan berjalan berdasarkan ketentuan-ketentuan formalnya saja. Substansi hukum adalah pelaku hukum yang menggunakan peraturan perundang-undangan dalam melakukan perbuatan hukum. Kultur hukum merupakan unsur penting dalam sistim hukum yang didalamnya tuntutan atau permohonan yang datang dari pemakai jasa hukum atau rakyat.⁶

Ketiga unsur diatas memiliki fungsi penting dalam upaya penegakan hukum secara nyata, artinya terlaksananya suatu peraturan perundang-undangan dalam mewujudkan Indonesia bebas pasung harus ada di dalamnya terkandung substansi hukum, struktur hukum dan kesadaran hukum.

Hukum dapat ditegakkan jika ada kekuasaan di dalamnya, seperti yang disampaikan Mochtar Kusumaatmaja bahwa tanpa adanya hukum kekuasaan hanyalah dalam anganan, tetapi hukum hanyalah kezaliman tanpa adanya kekuasaan.⁷

b. Teori Efektifitas Hukum

Suatu peraturan tidak berjalan efektif dapat disebabkan karena beberapa hal diantaranya: ketidakpahaman terhadap isi dari aturan atau undang-undang tersebut, pemegang kebijakan tidak mantap dalam melaksanakan aturan itu, atau bisa juga karena masyarakat sebagai pelaksana dalam undang-undang tersebut tidak mau menjalankan atau mendukung pelaksanaan peraturan tersebut.

Peraturan dikatakan efektif jika dalam peraturan tersebut jelas

⁶ Satjipto Raharjo, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, hlm 168

⁷ Mochtar Kusumaatmaja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, hlm 13

undang-undangnya sehingga tidak perlu adanya penafsiran, pemegang kebijakan komitmen untuk melaksanakan aturan tersebut dan masyarakat sebagai pelaksana kebijakan ikut mendukung pelaksanaan aturan tersebut, inilah yang dikatakan dengan Teori Efektifitas Hukum.

Menurut Soejono Soekanto, dalam penegakan hukum perlu diperhatikan hal sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang atau peraturan-peraturan yang menjadi faktor hukum;
- 2) Orang yang ikut dalam menegakkan hukum atau yang disebut dengan penegak hukum.;
- 3) Hal dalam penegakan hukum itu sendiri;
- 4) Tempat dimana hukum akan diterapkan atau disebut dengan faktor masyarakat;
- 5) Hasil cipta, rasa, karsa manusia yang dikenal dengan budaya.⁸

Menurut Soejono Soekanto hukum difungsikan sebagai alat dalam mencapai tujuan. Apabila hukum berfungsi secara efektif maka tujuan akan mudah dicapai, sebaliknya apabila fungsi hukum tidak berjalan secara efektif maka akan menjadi penghambat dalam mencapai suatu tujuan, dan hukum dapat merubah perilaku masyarakat.

c. Teori Kewenangan

⁸ Soejono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 8

Kewenangan adalah seluruh peraturan yang berhubungan dengan penggunaan wewenang oleh subjek hukum di ranah publik.⁹ Menurut Robert Bierstedt dalam Miriam Budiarjo, wewenang (*authority*) merupakan kekuasaan yang dilembagakan atau *institutionalized power*.¹⁰ Ateng Syafrudin membedakan definisi antara wewenang dan kewenangan. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan formal, artinya kekuasaan tersebut diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) merupakan bagian dari suatu kewenangan (*authority, gezag*). Wewenang tidak saja berhubungan dengan pelaksanaan tugas tetapi wewenang juga ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹¹

Menurut Indroharto dalam Salim, menjabarkan bahwa wewenang merupakan kesanggupan dari peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat-akibat hukum.¹² Kewenangan selalu dikaitkan dengan kekuasaan, sehingga kewenangan masuk ke dalam Teori Hukum (*the rule of law*). Azas legalitas merupakan unsur penting yang harus ada pada negara hukum, dalam azas legalitas mengandung makna bahwa tanpa dasar wewenang yang terdapat dalam peraturan perundang-

⁹ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 110

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Ateng Syafrudin, 2000, Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih dan Bertanggung jawab, *Jurnal Pro Justicia, Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm 22

¹² Salim, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis, dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 185

undangan, maka dalam pemerintahan tidak akan terdapat wewenang yang dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat.¹³

Wewenang memiliki menjadi hal yang sakral pada suatu pemerintahan, karena berjalannya pemerintahan baru berdasarkan adanya wewenang yang diperolehnya artinya *rechmatigheid* atau *onrechmatigheid* dalam tindakan pemerintah ditentukan berdasarkan adanya wewenang dan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Wewenang dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara digambarkan seperti kekuasaan hukum. Dalam konsep hukum publik wewenang melambangkan kekuasaan.¹⁵ Sadjijono yang dikutip oleh Nomensen Sinamo, mengatakan bahwa wewenang berbeda dengan *bevoeghdeid*, dimana perbedaannya sangat mendasar terutama dari karakter hukumnya. *Boveighdheid* merupakan istilah yang digunakan dalam hukum privat, tetapi kata wewenang hanya berlaku pada hukum publik saja.¹⁶

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Administrasi Pemerintahan Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 1 Ayat (5) menyatakan bahwa: “kewenangan merupakan suatu kekuasaan badan dan/atau pemerintah dan penyelenggara pemerintah lainnya

¹³ Indroharto, 1990, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku 1 cet ke 9, Sinar Harapan, Jakarta, hlm 58

¹⁴ Yuslim, 2014, *Ringkasan Disertasi Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, Program Doktor Ilmu Hukum Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Umum Universitas Andalas, Padang, hlm 13

¹⁵ Victor Imanuel W. Nalle, 2013, *Konsep Uji Materiil, Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan kebijakan Indonesia*, Setara Pers, Malang.

¹⁶ Nomensen Sinamo, 2014, *Hukum Administrasi Negara: suatu kajian kritis tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm 103

yang pada saat pengambilan keputusan atau memutuskan tindakan bertujuan untuk menyelenggarakan pemerintahan”. Selanjutnya di Ayat (9) menyebutkan diskresi adalah suatu putusan atau tindakan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi masalah nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan yang jelas dan adanya stagnasi pemerintahan.

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat 3 macam kewenangan:

- 1) Atribusi yakni kewenangan yang diberikan oleh si pembuat undang-undang dalam suatu pemerintahan, baik aturan yang sudah dibuat ataupun yang baru dibuat;
- 2) Delegasi yakni wewenang yang diserahkan atau didelegasikan kepada orang yang ditunjuk. Wewenang yang sudah didelegasi oleh pemberi wewenang selanjutnya yang bertanggung jawab orang yang menerima wewenang;
- 3) Mandat yakni tidak ada penerimaan wewenang baru atau pelimpahan wewenang, tanggung jawab atas wewenang berdasarkan atas mandat dan tidak pada penerima mandat.¹⁷

Kemudian jika kita lihat teori kewenangan menurut Philipus M. Hardjon yang membagi wewenang dengan 2 cara juga, yaitu:

¹⁷ *Ibid*, hlm 194

- 1) Atribusi, dalam hal ini wewenang dalam membuat suatu keputusan (*besluit*) didasarkan pada undang-undang. Atribusi merupakan bentuk memperoleh wewenang dengan cara normal karena langsung berdasarkan pada undang-undang. Jadi atribusi adalah bentuk kewenangan yang timbul dimana tidak ada kewenangan itu timbul sebelumnya yang dikatakan dengan kewenangan baru;
- 2) Delegasi yaitu pelimpahan wewenang kepada pihak lain untuk membuat suatu keputusan yang dilakukan oleh pemegang kebijakan. Artinya terjadinya perpindahan tanggung jawab dari yang punya wewenang kepada si penerima wewenang. Dalam hal ini harus ada syarat yang harus dipenuhi oleh penerima wewenang diantaranya;
 - a) Delegasi bersifat defenitif, maksudnya pemberi wewenang tidak bisa menggunakan wewenang yang sudah diberikan kepada si penerima wewenang;
 - b) Delegasi harus berasal dari undang-undang, maksudnya wewenang yang akan dilimpahkan ada dalam ketentuan undang-undang;
 - c) Delegasi tidak bersifat hirarki, maksudnya bawahan tidak diperkenankan menerima limpahan wewenang;
 - d) Pemberian penjelasan atas wewenang, yaitu si pemberi wewenang wajib menjelaskan secara detail tentang

pelaksanaan wewenang yang akan dijalankan oleh penerima wewenang;

Ada 3 komponen wewenang yang terdapat dalam konsep hukum publik, yaitu:

- 1) Wewenang yang dapat mempengaruhi subjek hukum (Pengaruh);
- 2) Wewenang yang ada pada undang-undang (dasar hukum);
- 3) Standar yang mengatur wewenang yang berbentuk standar umum dan standar khusus atau dikenal dengan Informasi hukum.¹⁸

Dalam wewenang ada pembatasan isi, materi, wilayah, dan waktu wewenang. Apabila dalam wewenang yang dilaksanakan melebihi ketentuan diatas, maka akan terjadi kondisi-kondisi sebagai berikut:

- 1) Ketidakwewenangan akibat materi (*onbevoeghdheid rationemateriae*), yaitu pemerintah mempunyai kewenangan dalam hal pencabutan peraturan daerah, karena dalam hal ini merupakan wewenang dari DPR dengan persetujuan Bupati/walikota;
- 2) Ketidakwewenangan akibat pemerintah tidak memiliki kewenangan melakukan tindakan dalam wilayahnya sendiri (*onbevoeghdheid ratiome loci*), misalnya, Pemerintah Kabupaten Pesisir Selatan tidak memiliki hak dalam

¹⁸ *Ibid*, hlm 196

pembuatan peraturan daerah terkait tata ruang di daerahnya sendiri;

- 3) Ketidakwewenangan pemerintah akibat sudah melampaui batas waktu yang ditetapkan (*onbevoighdeid ratione temporis*). Misalnya, tindakan yang dilakukan pemerintah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang sudah habis masa berlakunya atau tidak berlaku lagi.

Wewenang memiliki batas yang sudah ditentukan, namun bisa terjadi suatu keadaan dimana tindakan pemerintah tidak tercantum dalam undang-undang padahal tindakan tersebut perlu pada kondisi itu, tindakan pemerintah dapat berlaku pada saat itu karena tidak semua kondisi diatur dalam perundang-undangan. Pada kondisi ini diskresi (konsep hukum administrasi) dibutuhkan yang menyebutkan tentang kekuasaan bebas.¹⁹ Diskresi menurut Darumurti adalah wewenang dalam suatu pemerintahan yang memungkinkan terjadi atas pilihan-pilihan pejabat dalam mengambil tindakan hukum pada suatu pemerintahan.²⁰ Kebebasan yang dimaksud dalam diskresi adalah kebebasan tanpa adanya aturan. Diskresi diperlukan dalam suatu wewenang karena tidak semua hal konkret diatur dalam undang-undang, dan pada saat inilah pemerintah mencari keputusan. Oleh sebab itu tidak ada hubungan antara peraturan

¹⁹*Ibid*

²⁰Khrisna D Darumurti, 2012, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 57-58

perundang-undangan pada saat dilakukannya tindakan oleh pemerintah atas dasar diskresi.²¹

Beda hal nya dengan Ten Berge yang mengemukakan tentang ruang lingkup diskresi adalah suatu kebebasan dalam menilai dan kebebasan dalam kebijakan.²² Namun dalam bertindak pada diskresi tidak dapat dilakukan secara bebas.²³

Menurut Prajudi dalam Farid Ali bahwa dalam azas diskresi untuk mengambil suatu keputusan dapat dilakukan secara bebas asalkan bijaksana,²⁴ namun pada pemerintahan kebebasan lebih berorientasi pada sasaran yang dicapai atau pada keadaan *doletati heid* dan bukan berdasarkan hukum yang berlaku (*rechmatigheid*).²⁵ maka dari itu, dalam penerapan deskresi perlu adanya azas legalitas, sehingga pemerintah dalam pengambilan keputusan selalu berada dalam pilihan yang sudah ada dalam undang-undang dan dalam kebebasan pengambilan keputusan juga didasarkan pada undang-undang.²⁶

2. Kerangka Konseptual

Dalam memberikan pemahaman terhadap permasalahan dalam penelitian ini, perlu dijabarkan teori konseptual sebagai berikut:

²¹Viktor Imanuel W. Nalle, *Op Cit.*, hlm 26

²²*Ibid*, hlm 25

²³*Ibid*, hlm 26

²⁴Ali Farid, 2012, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom dan otonom*, Refika Aditama, Bandung, hlm 27

²⁵*Ibid*

²⁶*Ibid*

a. Implementasi

Kebijakan negara yang dikeluarkan oleh pemerintah ditindaklanjuti dengan proses pelaksanaan. Pada saat peraturan tersebut sudah diterapkan disitulah baru dirasakan dampak positif atau negatif oleh masyarakat akibat peraturan tersebut. Implementasi adalah tahap dimana proses perencanaan yang sudah ada ditetapkan menjadi kebijakan yang akan diterapkan. Jika kebijakan implementasi sudah diterapkan maka pemerintah harus memahami kelanjutan yang akan terjadi jika suatu program dirumuskan.

Menurut Easton bahwa implementasi publik berhubungan dengan konflik siapa yang yang mendapatkan apa dari timbulnya kebijakan.²⁷

Tugas dan kewajiban pemerintah tidak saja dalam hal merumuskan suatu kebijakan, melainkan juga harus berpikir dalam mengimplementasikan pelaksanaan kebijakan tersebut, kedua hal tersebut saling berpegaruh satu sama lain.²⁸

Dalam proses implementasi suatu kebijakan tidak semua memperoleh keberhasilan seperti yang dikatakan oleh Abdul Wahab bahwa: “secara jujur kebijakan pemerintah apapun mempunyai risiko untuk gagal”. Sehubungan dengan kegagalan tersebut Hogwood dan Gun menjabarkan kegagalan dalam dua

²⁷ Easton, L.N, 1992 . *Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement*. New York: M.E. Sharp, Inc. hlm. 129

²⁸ Abdulkahar Badjuri dan Teguh Yuwono, 2003, *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm 128

jenis yaitu tidak terimplementasi (*non implemetation*) dan tidak berhasilnya implementasi (*unsucesful implementation*). Kebijakan yang dapat berisiko gagal disebabkan oleh faktor sebagai berikut: pelaksanaan yang jelek (*bad eksecution*) dan kebijakan itu sendiri yang jelek (*bad policy*). Kebijakan yang dari awalnya jelek berarti dalam merumuskan kebijakan tersebut dilakukan secara sembrono, tidak mempunyai informasi yang benar dan adanya harapan yang tidak logis.²⁹

Dalam implementasi kebijakan dikenal suatu pendekatan yang dikenal dengan model implementasi. Dalam hal ini Implementasi difokuskan pada suatu program yang dinyatakan berlaku, maksudnya kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan apa yang akan timbul setelah disahkannya kebijakan tersebut baik dari sisi pengadministrasian maupun dari sisi dampak yang nyata bagi masyarakat. Implementasi kebijakan tidak saja berhubungan dengan keputusan politik lewat birokrasi namun juga berkaitan dengan masalah politik, keputusan dan masalah apa yang diterima dari kebijakan tersebut.³⁰

²⁹ Mustopadidjaja, AR, 2002 *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, hlm. 97

³⁰ Fatkhurohman Sirajuddin dan Zulkarnaen, (2007), *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yappika, Jakarta, hlm 23

b. Kesehatan Jiwa

Berdasarkan KBBI yang dikatakan sehat adalah keadaan seseorang dengan perasaan bugar dan nyaman di seluruh anggota tubuh mereka.³¹

Pada Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa memaparkan tentang kesehatan jiwa itu sendiri adalah suatu kondisi seseorang yang menggambarkan kondisi tersebut secara baik dari sisi mental, spritual dan sosialnya sehingga seseorang dapat mengatasi dirinya dari tekanan dan dapat berkontribusi bagi masyarakat dan kelompoknya.

World Health Organization (WHO) juga menjelaskan bahwa kesehatan jiwa adalah suatu keadaan seseorang dimana timbul perasaan bahagia, senang dan sanggup menghadapi akan tantangan yang ada dan berpikir positif bagi diri sendiri maupun orang lain.

c. Pengertian Pasung

Pengertian Pasung adalah perbuatan seseorang dengan cara memakaikan balok kayu kepada ODGJ yang dipakaikan pada alat gerak atau bagian tubuh yang lain, serta perbuatan dengan cara mengikat, merantai kemudian disisihkan pada sebuah bangunan kosong di dalam rumah atau pun jauh dari rumah.³²

³¹ *Ibid*

³² Bektu Suharto, 2014, Budaya Pasung dan Dampak Yuridis Sosiologis (Studi Tentang Upaya Pelepasan Pasung dan Pencegahan Tindakan Pasung di Kabupaten Wonogiri), *IJMS-Indonesia Journal on Medical Science*-Volume 1 No 2

Pasal 1 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 54 tahun 2017 tentang Penanggulangan Pemasangan Pada ODGJ mengatakan bahwa tindakan pasung merupakan “Segala bentuk perbuatan dengan tujuan membatasi gerak ODGJ yang dilakukan oleh anggota keluarga atau masyarakat sekitar sehingga hilangnya kebebasan ODGJ, dan ODGJ menjadi kehilangan haknya sebagai manusia termasuk haknya dalam mendapat pelayanan kesehatan untuk proses pemulihan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2014 tentang Kesehatan jiwa Pasal 86 menyatakan bahwa: “Siapa saja yang melakukan tindakan pasung, penelantaran dan kekerasan atau menyuruh orang lain untuk melakukan perbuatan kekerasan, pemasangan maka akan ditindak sesuai dengan aturan yang berlaku pada undang-undang.

Pasal 42 Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga dijelaskan bahwa ‘semua orang yang lansia, cacat fisik, cacat mental mendapatkan hak nya dalam hal perawatan, pengobatan, pendidikan dan pelatihan dan semuanya menjadi tanggungan negara sehingga dapat hidup layak, percaya diri dan hidup bersama di tengah masyarakat, bangsa dan negara.

F. Metodologi Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-sosiologis (*socio legal research*), maksudnya pendekatan digunakan dengan pendekatan undang-undang, selanjutnya akan

dihubungkan dengan peristiwa yang ada di lapangan atau melihat fakta-fakta yang ada sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan³³.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dengan mengaitkan dengan teori hukum, kemudian dikaitkan juga dengan kenyataan yang ada di lapangan terhadap masalah yang dirumuskan.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini berada di Kabupaten Pesisir Selatan. Peneliti memilih lokasi ini karena banyak terdapat ODGJ yang dilakukan pemasangan.

4. Teknik Sampling

Populasi dalam penelitian ini adalah ODGJ yang dilakukan pemasangan di Kabupaten Pesisir Selatan yang berjumlah 16 orang. Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan cara *Non Probability Sampling* dengan jumlah sampel 5 orang dengan kriteria pengambilan sampel berdasarkan banyaknya kasus pasung yang ditemukan di wilayah kerja puskesmas.

Penetapan sampel dalam penelitian ini adalah 2 orang ODGJ di wilayah Puskesmas Tarusan, 1 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Balai Selasa, 1 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Surantiah, dan 1 orang ODGJ di wilayah kerja Puskesmas Airpura.

³³ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres, Jakarta, hlm12

5. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer didapat dengan wawancara dan obsevasi langsung di lapangan. Informan dalam penelitian ini adalah, Aswiliarti, SKM.M.Biomed selaku Kasi PTM Keswa Dinas Kesehatan, Hendra Novizon, SKM selaku pengelola jiwa Dinas Kesehatan, HarrySubagya selaku staf Rehabilitasi sosial Dinas sosial, Jon Marta Hendra selaku kepala puskesmas Tarusan, elinawati selaku staf di bidang kesejahteraan sosial kecamatan Koto XI Tarusan, sekretaris nagari Pulau Karam, sekretaris nagari Jinang Kampung Pansur, Camat Sutera, Harry Masrizal selaku kepala Puskesmas Surantih, Hendri selaku sektetaris nagari Ampiang Parak, misnawati sekretaris nagari Pasia Palangai, Agus selaku pengelola Jiwa Puskesmas Balai Selasa, Zulkarnaini Is selaku kepala Puskesmas Air Pura, Zeni selaku pengelola program jiwa Puskesmas Airpura, Sekretaris Camat Air Pura, Wali nagari Muara Inderapura, dan keluarga ODGJ,

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari penelitian kepustakaan, bermacam kepustakaan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Adapun bentuk data sekunder dari penelitian ini adalah:

- 1) Laporan kasus pasung dari Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan tahun 2018 sampai dengan April 2020

2) Profil Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan Tahun 2019

6. Metode dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, data dikumpulkan dengan cara:

a. Wawancara

Wawancara adalah metode yang digunakan dengan teknik komunikasi dengan responden, yaitu melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (*Interviwer*) dengan sumber data (*Interviewee*).³⁴ Wawancara dilakukan secara semi terstruktur, maksudnya peneliti akan membuat daftar pertanyaan sebagai pedoman wawancara, tetapi pada saat dilakukan wawancara tidak tertutup kemungkinan timbulnya pertanyaan lain dalam mendukung kesempurnaan terhadap data.

b. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah kegiatan pengumpulan data yang diperlukan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian yang bersumber dari dokumen atau bahan pustaka.³⁵ Dalam metode ini, peneliti menampilkan dokumentasi terkait kasus pemasangan di lapangan dan kegiatan kunjungan rumah yang dilakukan oleh *stakeholder* terkait.

c. Observasi

Observasi yaitu melihat secara sengaja dan sistematis tentang gejala-gejala sosial yang timbul dan adanya gejala psikis sebagai

³⁴ Rianto, Adi, 2004, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hlm 72

³⁵ *Ibid*

bahan catatan.³⁶ Observasi yang dilakukan peneliti untuk melihat bentuk pemasangan yang dilakukan pada ODGJ dan peneliti juga melakukan kunjungan rumah kepada keluarga ODGJ yang melakukan pemasangan kepada anggota keluarga.

7. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang dilakukan peneliti bersifat analisis kualitatif, yakni bentuk penyajian data yang ditampilkan dalam bentuk rangkaian dengan menerangkan data yang diperoleh peneliti dalam penelitian. Data yang diperoleh, dianalisis secara deskriptif untuk mendapatkan kesimpulan dalam penelitian ini.

³⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 34