

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Indonesia memasuki era globalisasi yang ditandai dengan meningkatnya aktivitas perdagangan serta kemajuan teknologi. Dampak globalisasi yang bergerak dengan cepat ini, mempengaruhi lingkungan, kesehatan, cara hidup, juga berpengaruh terhadap perkembangan pola penyakit termasuk penyakit yang dapat menimbulkan wabah dan membahayakan kesehatan manusia. Berbagai masalah negara termasuk penyakit akan berdampak terhadap masalah kesehatan masyarakatnya yang awal mulanya terjadi di sebuah wilayah terpencil bisa menjadi masalah dunia. Dengan kata lain, globalisasi bisa menyimpan bom waktu berupa ledakan penyakit atau globalisasi penyakit, yang semula tidak nampak tapi suatu ketika merupakan beban berat bagi negara yang terkena. Salah satu contoh dari globalisasi penyakit yang menyebar secara global adalah flu burung.

Penyakit flu burung atau *Avian Influenza (AI)* adalah penyakit menular yang disebabkan virus influenza sub tipe A atau lebih dikenal dengan virus H5N1. Awal mula penyakit AI adalah pada binatang unggas yang diternakan, dan menyebar berkaitan dengan iklim serta akibat dari proses migrasi burung angsa liar (*wild geese*) penyebar virus flu burung. Akibat dari perubahan ekosistem *wild geese* menjadi kawasan pemukiman dan peternakan unggas (*poultryes*), maka *wild geese* yang bermigrasi tersebut singgah di peternakan unggas dan menularkan virusnya. Dalam perkembangannya, virus flu burung yang

menyerang peternakan unggas ini menular ke berbagai spesies hewan yang bukan unggas, termasuk hewan mamalia, dan akhirnya menginfeksi manusia, hingga menyebabkan kematian. Berdasarkan karakteristik yang menjadi penyebabnya, yaitu sejenis virus, serta cara penyebarannya, kondisi iklim di Indonesia sangat kondusif untuk berkembang biaknya penyakit flu burung ini.

Kasus kematian yang diduga disebabkan oleh penyakit flu burung di Indonesia sejak awal tahun 2005 sampai awal tahun 2008 menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat dan tertinggi di dunia. Hal tersebut dibuktikan dengan data total kasus yang terjadi dari tahun 2005 – 2008, manusia terkena flu burung sebanyak 136 orang, dan 111 orang dinyatakan meninggal dunia. Sampai dengan memasuki fase 3 (penularan dari hewan ke manusia) dan semakin banyaknya korban jiwa dan kerugian material masyarakat akibat flu burung ini, menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia kurang responsif, lamban dan terkesan lalai dalam mengatasi masalah flu burung. Kondisi tersebut, menjadikan Indonesia menjadi sorotan dunia internasional, karena tingkat penularan dan kematian yang terjadi pada manusia akibat penyakit flu burung ini paling tinggi dan dikhawatirkan akan menimbulkan resiko munculnya pandemi influenza yang ditakuti oleh masyarakat dunia. Pemerintah dianggap gagal melakukan deteksi dini dan respon cepat terhadap merebaknya penyakit flu burung yang kemungkinan berimplikasi menimbulkan wabah dan malapetaka bagi masyarakat Indonesia.

Perkembangannya yang sudah sangat endemik di sebagian wilayah Indonesia, telah menimbulkan korban jiwa dan berdampak pada perekonomian nasional, juga berimplikasi pada seluruh aspek kehidupan masyarakat Indonesia,

menjadikan penyakit flu burung sebagai penyakit berbahaya yang yang mengancam kesehatan masyarakat serta dapat menimbulkan malapetaka dan menimbulkan ketidaksejahteraan bagi masyarakat.

Pemerintah Indonesia sebenarnya telah melakukan berbagai upaya dalam menangani kondisi tersebut. Bentuk upaya pemerintah tersebut dilakukan melalui tindakan pencegahan dan penanggulangan sedini mungkin dengan menetapkan berbagai langkah kebijakan melalui pengaturan dan pelaksanaannya. Namun akibat dari kesalahan dalam *assessment* dan *respons* terhadap penyakit flu burung ini, menyebabkan berbagai kebijakan pemerintah tidak berjalan dengan efektif. Hal tersebut dapat terjadi karena banyaknya kendala yang muncul serta masih terjadinya kesalah pahaman kewenangan dalam penerapan kebijakan untuk menanggulangi flu burung ini, antara lain kendala kewenangan pada lintas sektor, lintas daerah maupun respon di masyarakat sendiri.

Kendala pada lintas sektor, dapat dilihat pada adanya sikap dualisme kebijakan dalam penanganan flu burung yang terjadi, seperti ketidakserasian penerapan kebijakan antara Departemen Pertanian dan Peternakan yang selanjutnya disingkat Deptan dengan Departemen Kesehatan yang selanjutnya disebut Depkes. Disatu pihak Depkes dengan berpedoman pada Undang-Undang No. 4 tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (selanjutnya disebut UU Wabah) bersikap bahwa untuk memutus semua rantai penularan maka dilakukan melalui pemusnahan masal (*depopulasi*) terhadap unggas. Sedangkan Deptan berpendapat bahwa tidak ada dasar yang kuat untuk melakukan pemusnahan secara menyeluruh.<sup>1</sup> Selanjutnya, kendala pada lintas

---

<sup>1</sup> Sri Hartati Samhadi. *Haruskah Menyerah Pada Pandemi?* 2006. [http://detik.com/2006/sri\\_hartati/flu\\_burung](http://detik.com/2006/sri_hartati/flu_burung).

daerah/wilayah, yang terjadi dalam era otonomi daerah sekarang ini, pemerintah pusat bertugas membuat kebijakan, aturan dan pengawasan, sedangkan implementasi sepenuhnya berada pada pemerintah daerah. Kemudian kurangnya sosialisasi untuk menggugah kesadaran masyarakat terhadap flu burung, akibat dari kurangnya pengetahuan tentang flu burung, kewaspadaan (*awareness*) yang rendah dilihat dari pola konsumsi unggas yang tetap tinggi. selain itu, kendala kewenangan, dana yang dibutuhkan, sumber daya manusia yang kompeten dan lain sebagainya, merupakan faktor-faktor penghambat yang harus dihadapi oleh pemerintah dalam mengatasi persoalan flu burung. Padahal untuk dapat mengantisipasi penyebaran flu burung tersebut dibutuhkan penanganan yang cepat dan sedini mungkin untuk mencegah persebarannya yang lebih luas lagi.

Bentuk penanggulangan flu burung pada manusia yang telah dilakukan oleh pemerintah di bidang kesehatan dilaksanakan melalui berbagai langkah-langkah kebijakan, baik dalam pengaturan, perencanaan, penyelenggaraan, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan upaya kesehatan yang dikhususkan pada pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular yang selanjutnya disebut dengan UU Wabah dan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan).

Pemerintah dalam penanggulangan penyebaran penyakit flu burung, masih bersandar pada produk-produk hukum yang telah ada, yaitu Undang-Undang No. 18 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Peternakan dan

Kesehatan Hewan, UU Wab dan UU Kesehatan serta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Hal ini disebabkan karena kondisi perkembangan penyakit, kondisi masyarakat dan lingkungan yang cepat berubah, menyebabkan tidak seimbang kecepatan berubahnya sebuah perundangan-undangan. Tidak selalu setiap tindakan pemerintah tersedia peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Dapat terjadi dalam kondisi flu burung terutama ketika pemerintah harus bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan penyakit flu burung dalam masyarakat, peraturan perundang-undangannya belum tersedia, tersedia tapi kurang relevan. Sehingga dalam kondisi seperti ini, kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas untuk mengambil tindakan dengan memperhatikan batas-batas tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni mengupayakan kebijakan pemerintah yang dapat dipergunakan sebagai pedoman bagi masyarakat sambil menunggu perundangan baru yang sesuai dengan kondisi perkembangan yang ada, seperti kebijakan pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam penanggulangan penyakit flu burung, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI (selanjutnya disebut SK Menkes) No. 1371/Menkes/Per/IX/2005 tentang Penetapan Flu Burung (*avian influenza*) sebagai penyakit yang dapat menimbulkan wabah serta pedoman penanggulangannya dan SK Menkes No. 1372/Menkes/Per/IX/2005 tentang Penetapan Kondisi Luar Biasa (KLB) Flu Burung (*avian Influenza*), dan kebijakan lainnya.

Kewenangan tersebut merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintah dalam rangka memenuhi kewajibannya, melindungi masyarakat dari gangguan kesehatan agar tidak tertular penyakit flu burung sebagai wujud untuk memenuhi

hak masyarakat atas kesehatannya serta untuk mensejahterakan rakyat, sebagaimana amanat dari Alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan bahwa "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...". Sebagai penjabaran dari kewajiban pemerintah tersebut terdapat dalam Pasal 28H (1) dan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan mengenai pentingnya kesehatan bagi masyarakat sebagai wujud dari kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak kesehatan masyarakat dan mensejahterakan rakyat dengan cara menyelenggarakan kepentingan umum dalam bentuk pelayanan kesehatan masyarakat.

Secara eksplisit, makna dari ketentuan tersebut adalah bahwa negara berkewajiban melindungi masyarakatnya dari setiap ancaman dan gangguan termasuk didalamnya melindungi dari segala bentuk gangguan kesehatan dan ancaman penyakit menular serta mensejahterakan masyarakat. Dan oleh sebab itu, dalam kaitannya dengan masalah penyakit flu burung, diperlukan suatu penanggulangan secara menyeluruh, berkesinambungan, terpadu dan terarah dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan umum dan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi rakyat Indonesia.

Dalam pelaksanaan penanggulangan flu burung oleh pemerintah, sebagai warga negara, setiap orang berhak untuk hidup sehat dan kontrol terhadap terhadap kebijakan-kebijakan kesehatan yang menyangkut kepentingan rakyat banyak (*publik goods and services*). Pasal 4 UU Kesehatan menyatakan bahwa "setiap orang berhak atas kesehatan yakni hak memperoleh pelayanan kesehatan dari fasilitas kesehatan agar dapat mewujudkan derajat kesehatan

yang setinggi-tingginya." sehingga dapat dikatakan bahwa kesehatan adalah hak azasi dan investasi, dan semua warga negara berhak atas kesehatannya. Dengan demikian melindungi masyarakat dari ancaman gangguan kesehatan, pada hakekatnya merupakan kewajiban negara dalam hal ini pemerintah sebagai representasi kekuasaan masyarakat, termasuk didalamnya adalah melindungi dari segala bentuk ancaman penyakit yang berpotensi menimbulkan wabah.

Sebagaimana kita ketahui bahwa pemerintah di suatu negara hukum modern mengutamakan kepentingan seluruh rakyat, sehingga pemerintah diberi kewenangan menyelenggarakan kepentingan umum, salah satunya adalah kesehatan masyarakat. Tujuan pemerintah dalam mengupayakan penanggulangan penyakit menular flu burung dimaksudkan untuk memenuhi hak masyarakat atas kesehatannya dan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Sehingga perlu dianalisa apakah pemerintah melalui kewenangannya tersebut telah menjalankan kewajibannya dan apa tugas dan kewajiban pemerintah yang telah dilaksanakan untuk dapat melindungi seluruh masyarakat dari ancaman tertularnya penyakit flu burung sehingga terpenuhinya hak masyarakat untuk hidup sehat.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini, yaitu tentang "apakah kewenangan pemerintah dalam pengaturan penanggulangan flu burung atau avian influenza (AI) menyebabkan terpenuhinya hak masyarakat untuk hidup sehat", dengan maksud agar analisis yang dihasilkan dapat digunakan untuk bahan masukan pemikiran yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan mengenai penanggulangan penyakit

menular dalam kajian ini adalah penyakit flu burung atau *avian influenza* (AI) dimasa sekarang maupun dimasa yang akan datang.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang tersebut di atas, dalam penelitian tesis ini dirumuskan beberapa permasalahan, yaitu sebagai berikut :

1. Apakah yang dimaksud dengan kewenangan pemerintah dalam pengaturan penanggulangan flu burung (*avian influenza*)?
2. Apakah yang dimaksud dengan hak masyarakat untuk hidup sehat?
3. Apakah kewenangan pemerintah dalam pengaturan penanggulangan flu burung (*avian influenza*) menyebabkan terpenuhinya hak masyarakat untuk hidup sehat?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan perumusan masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan beberapa tujuan dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut :

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai kewenangan pemerintah dalam penanggulangan flu burung (*avian influenza*) di Indonesia.
2. Untuk mendapatkan gambaran mengenai hak masyarakat untuk hidup sehat;
3. Untuk mendapatkan gambaran mengenai hubungan sebab akibat antara kewenangan pemerintah dalam pengaturan penanggulangan flu burung (*avian influenza*) dan hak masyarakat untuk hidup sehat.

## **D. SISTEMATIKA PENULISAN**

Dalam penulisan tesis ini, penulis melakukan pembahasan dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I, Pendahuluan yang memuat uraian tentang gambaran secara umum materi yang akan dibahas, terdiri dari beberapa sub bab meliputi latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II, berisi kerangka pemikiran yang merupakan tinjauan pustaka melalui penelusuran terhadap kepustakaan baik berupa buku maupun jurnal yang berhubungan dengan penelitian tesis ini. Bab ini terdiri dari beberapa sub bab yang akan membahas mengenai kewenangan pemerintah, kebijakan pemerintah, negara kesejahteraan, dan penanggulangan flu burung. Kemudian dilanjutkan dengan hak masyarakat untuk hidup sehat, yang terdiri dari hak masyarakat, sehat dan kesehatan masyarakat, dan hak masyarakat atas kesehatan

BAB III, mengenai metode penelitian yang berisi uraian mengenai metode yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini, meliputi spesifikasi penelitian, metode pendekatan, jenis data, variabel dan definisi operasional, metode pengumpulan data, metode analisis data.

BAB IV, adalah hasil penelitian dan pembahasan, berisi uraian mengenai kewenangan pemerintah dalam pengaturan penanggulangan flu burung (*Avian Influenza*) yang berisi latar belakang, ketentuan hukum, kebijakan pemerintah. Selanjutnya, dibahas mengenai hak masyarakat untuk hidup sehat. Kemudian pada akhirnya akan ditemukan mengenai hubungan sebab akibat kewenangan pemerintah dalam pengaturan penanggulangan virus flu burung (*Avian Influenza*) menyebabkan terpenuhinya hak Masyarakat untuk hidup sehat.

BAB V, merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran yang akan menguraikan tentang kesimpulan-kesimpulan dan merupakan jawaban-jawaban dari permasalahan yang telah dianalisis disertai dengan saran-saran yang dapat dijadikan sebagai bahan masukan, pemikiran dan kajian bagi semua pihak.

