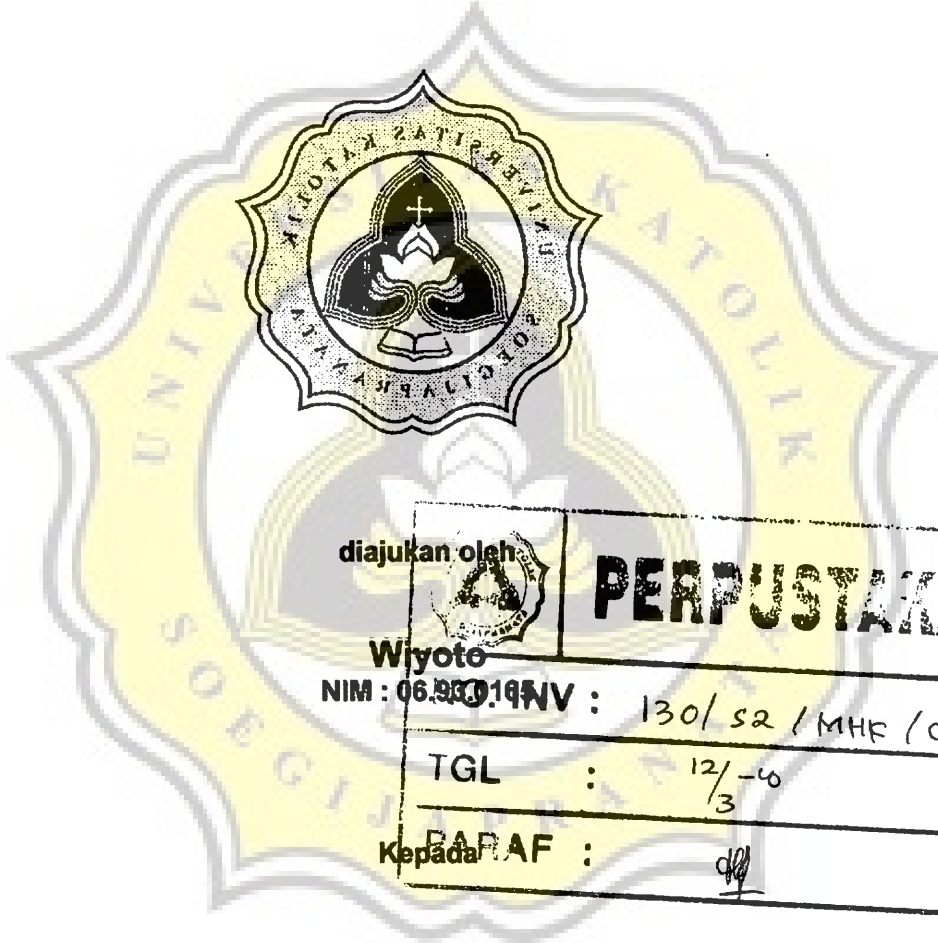


**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA
DALAM PENGANGKATAN KEPALA PUSKESMAS SETELAH
BERLAKUNYA KEPMENKES NO.128/MENKES/SK/II/ 2004**

Penelitian Tesis S-2

**Program Studi Hukum
Konsentrasi Hukum Kesehatan**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIKA SOEGIJAPRANATA SEMARANG
2009**

HALAMAN PERSETUJUAN

Nama : Wiyoto
Nim : 06.93.0165
Program Studi : Magister Hukum
Bidang Konsentrasi : Hukum Kesehatan
Judul Tesis :

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA
DALAM PENGANGKATAN KEPALA PUSKESMAS SETELAH
BERLAKUNYA KEPMENKES NO. 128/MENKES/SK/II/2004**

telah disetujui oleh

Pembimbing Utama


dr. C. Tjahjono Kuntjoro, Ph.D

Tanggal ... 30 Mei 2009

Pembimbing Pendamping


Endang Wahyati Yustina, SH.,MH

Tanggal... 25 Mei 2009

PENGESAHAN

Tesis di susun oleh :

Nama : WIYOTO

Nim : 06.93.0165

dipertahankan di depan Dewan Penguji

hari / tanggal : Selasa, 14 Juli 2009

Susunan Dewan Penguji

n Penguji :

r. C. Tjahjono Kuntjoro, PhD

(.....)

ndang Wahyati Y, SH. MH

(.....)

ovita Indrayati, SH. MHum

(.....)

tesis ini telah diterima sebagai satu persyaratan untuk memperoleh gelar dalam pendidikan akademik Strata 2 Magister Hukum Kesehatan.

Pada hari / tanggal : Selasa, 14 Juli 2009


(Prof. Dr. A. Widanti S, SH. CN)
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER HUKUM
Magister Hukum

HALAMAN MOTTO

“Sukses itu komoditi modern, sukses itu simbol kehormatan dan sukses itu mimpi manusia. Di atas itu semua akhirnya berlaku sebuah ungkapan, bahwa sukses itu milik semua orang tapi orang akan melihat. Siapakah yang sukses“

(George Orwell dan Berger)

“Tidak seorang dapat berhasil dan tetap berhasil tanpa kerja keras yang baik dengan orang lain”.

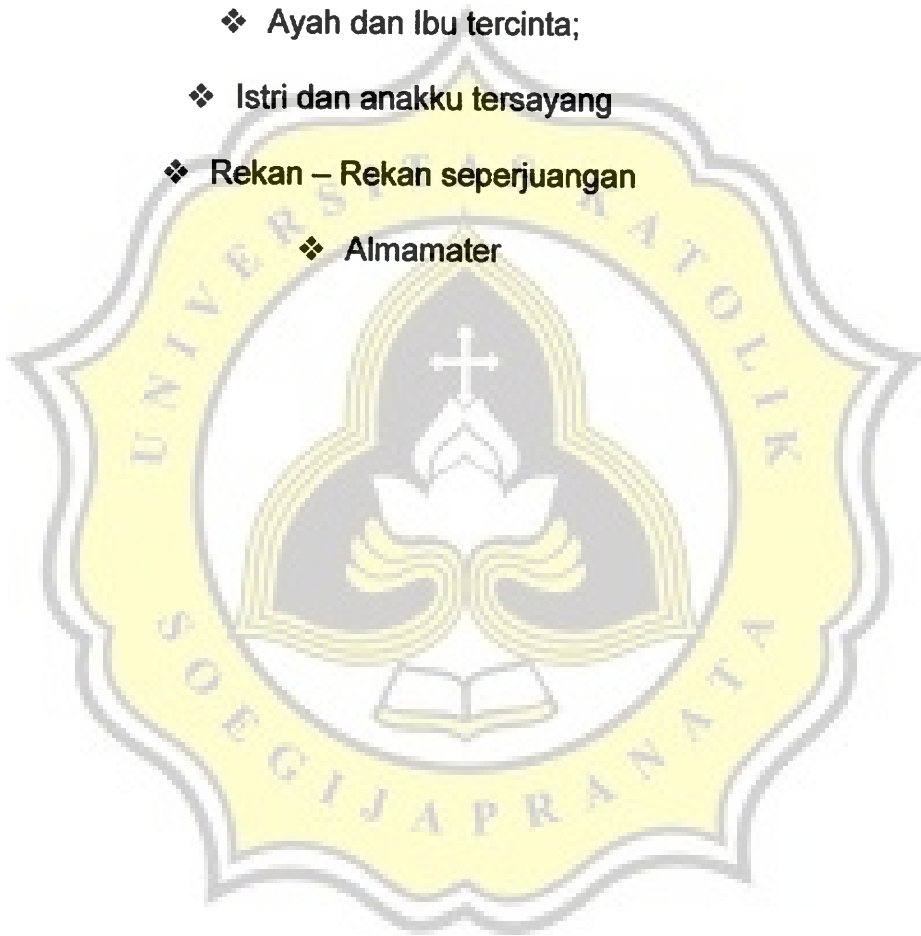
(GA. Nasser)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan kepada :

- ❖ Ayah dan Ibu tercinta;
- ❖ Istri dan anakku tersayang
- ❖ Rekan – Rekan seperjuangan
 - ❖ Almamater



KATA PENGANTAR

Berkat limpahan rahmat dari Allah SWT, akhirnya tesis ini dapat diselesaikan.

Tesis yang berjudul “ **KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA DALAM PENGANGKATAN KEPALA PUSKESMAS SETELAH BERLAKUNYA KEPMENKES NO. 128/MENKES/SK/II/2004**, ini disusun untuk memenuhi syarat – syarat guna menyelesaikan Program Pascasarjana UNIKA SOEGIJAPRANATA Semarang .

Berdasarkan hasil penelitian, dapat diuraikan bahwa dasar pelaksanaan pengangkatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Jepara didasarkan pada tujuan yang berorientasi kepada efektifitas dan kebutuhan daerah. Namun demikian belum sepenuhnya sesuai dengan Kepmenkes No 128/MENKES/SK/II/2004 hal ini disebabkan oleh Kedudukan Kepmenkes No 128/MENKES/SK/II/2004 tentang kebijakan dasar Puskesmas hanya merupakan pedoman dasar yang bersifat umum, yang seharusnya dilengkapi pula dengan pedoman yang lebih teknis.

Dalam penelitian ini penulis dibantu oleh beberapa pihak oleh karena itu penulis mengucapkan banyak terimakasih dan penghargaan yang setinggi tingginya atas masukan dan bimbingannya serta kesabaran dalam menghadapi keterbatasan ketrbatasan yang ada pada penulis, maka dari itu penulis ucapkan terimakasih kepada yang terhormat :

1. Dr. Y. Bagus Wismanto, M.Si, selaku Rektor UNIKA SOEGIJAPRANATA Semarang;
2. Prof. Dr. A. Widanti, SH, CN. selaku Ketua Prodi Magister Hukum Pascasarjana UNIKA SOEGIJAPRANATA Semarang ;
3. dr C Tjahjono Kuncoro, Ph.D. selaku pembimbing utama ;
4. Endang Wahyati, SH, MH. Selaku pembimbing pendamping ;

5. Seluruh Guru Besar, Dosen dan staf pada Program Pascasarjana UNIKA SOEGIJAPRANATA Semarang ;
6. dr Agussalm Riyadi, MM. selaku Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Jepara ;
7. Drs Basirun selaku Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Jepara ;
8. dr Eko Cahyo Puspeno, selaku Kepala Puskesmas Keling I ;
9. dr Triyono Teguh Widodo, selaku Kepala Puskesmas Nalumsari ;
10. dr Zulfah Kusdiyarti, selaku Kepala Puskesmas Kalinyamatan ;
11. dr Aton Brillianto, selaku Kepala Puskesmas Kedung II ;
12. Madyo Eri Mulyono, SKM, Mkes, selaku Kepala Puskesmas Bangsri II ;
13. Istri tercinta yang dengan penuh kasih sayang memberikan dorongan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini, juga ananda tersayang yang telah memberikan motivasi bagi penulis;
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Tesis ini masih jauh dari sempurna, masih banyak kekurangan di sana sini, oleh karena itu terhadap kekurangan-kekurangan yang ada, penulis menerima saran dan kritik demi perbaikan dan kesempurnaan tesis ini. Meskipun demikian penulis tetap berharap semoga tesis ini berguna bagi ilmu pengetahuan, khususnya Hukum Kesehatan Masyarakat;

Semarang, Mei 2009

Penulis

Wiyoto

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman judul.....	i
Halaman persetujuan.....	ii
Halaman pengesahan.....	iii
Halaman motto	iv
Halaman persembahan.....	v
Kata pengantar	vi
Daftar isi	viii
Daftar tabel	xi
Abstrak	xii
Abstract	xiii
BAB I : Pendahuluan	
A. Latar belakang masalah.....	1
B. Perumusan masalah.....	7
C. Tujuan penelitian	8
D. Manfaat penelitian	9
BAB II : Kerangka pemikiran	
A. Tinjauan kepustakaan.....	10
1. Pengertian kebijakan	10
2. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan kesehatan.....	15
3. Pemerintah daerah	18
4. Organisasi perangkat daerah.....	18

5. Kebijakan Pemerintah Daerah di Bidang Kesehatan

Masyarakat Melalui Puskesmas..... 22

B. Kerangka konsep..... 34

BAB III : Metode penelitian

A. Metode pendekatan 36

B. Spesifikasi penelitian 37

C. Jenis data 38

D. Variabel dan devinisi operasional..... 39

E. Lokasi penelitian dan penentuan populasi 40

F. Teknik pengumpulan data..... 41

G. Analisa Data 42

BAB IV : Hasil penelitian dan pembahasan

A. Gambaran umum obyek penelitian..... 44

B. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Jepara dalam pengangkatan kepala Puskesmas setelah berlakunya Kepmenkes no. 128/menkes/sk/ii/2004..... 54

C. Pelaksanaan Kepmenkes No.128/menkes/sk/ii/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas dalam pengangkatan kepala Puskesmas di Kabupaten Jepara kaitannya dengan PP no. 41 tahun 2007 dan PP No. 38 tahun 2008 62

D. Hambatan hambatan yang timbul dalam pelaksanaan Kepmenkes No. 128/menkes/sk/ii/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas dalam pengangkatan kepala Puskesmas di Kabupaten Jepara dan upaya penyelesaiannya..... 79

BAB IV : Penutup

A. Kesimpulan	85
B. Rekomendasi.....	86

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

	halaman
Tabel 1 Jumlah Sarana Kesehatan di Kabupaten Jepara	50
Tabel 2 Jumlah Tenaga Kesehatan di Kabupaten Jepara.....	51
Tabel 3 Jumlah pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Jepara	52
Tabel 4 Jumlah Pegawai DKK dari Dokter dan SKM dalam Kepangkatan	52



DAFTAR BAGAN

Bagan 1 Susunan Organisasi DKK Jepara.....	46
Bagan 2 Susunan Organisasi Puskesmas di Kabupaten Jepara.....	71
Bagan 3 Bagan Tata kerja Puskesmas di Kabupaten Jepara.....	73

ABSTRAK

KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN JEPARA DALAM PENGANGKATAN KEPALA PUSKESMAS SETELAH BERLAKUNYA KEPMENKES NO. 128/MENKES/SK/II/2004

Salah satu kewenangan Daerah Kabupaten Jepara dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah khususnya dalam rangka desentralisasi Kebijakan dalam bidang kesehatan diantaranya adalah penyelenggaraan kesehatan masyarakat melalui Puskesmas. Sesuai dengan Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas maka penataan organisasi Puskesmas serta dalam jabatan Kepala Puskesmas dipersyaratkan harus seorang sarjana dibidang kesehatan yang kurikulum pendidikannya mencakup kesehatan masyarakat. Berdasarkan latar belakang demikian, maka permasalahan yang dibahas dalam tesis ini adalah bagaimanakah kebijakan Pemerintah Kabupaten Jepara dalam Pengangkatan Kepala Puskesmas, setelah berlakunya Kepmenkes No.128/MENKES/SK/II/2004?, bagaimana pelaksanaan Kepmenkes No.128/MENKES/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas dalam Pengangkatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Jepara, bila dikaitkan dengan PP No. 41 tahun 2007 dan PP NO. 38 Tahun 2007 dan apakah hambatan-hambatan yang mungkin timbul dalam pelaksanaan Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas dalam Pengangkatan Kepala Puskesmas di kabupaten Jepara dan bagaimana penyelesaiannya?.

Metode penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah dengan pendekatan yuridis sosiologis yang disepesifikasikan sebagai deskriptif analitik, dan didukung dengan data primer dan data sekunder selanjutnya dianalisis dengan analisis kualitatif sehingga dengan metode demikian dapat menjawab permasalahan yang diteliti.

Berdasarkan analisis diketahui bahwa kebijakan Pemerintah Kabupaten Jepara dalam pengangkatan kepala Puskesmas setelah berlakunya Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas belum memprioritaskan pengangkatan kepala Puskesmas berlatar belakang pendidikan sarjana kesehatan masyarakat.

Pelaksanaan Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas di Kabupaten Jepara khususnya dalam penataan organisasi Puskesmas kurang atau belum memperhatikan aspek struktural yaitu fungsi manajerial khususnya dalam pengangkatan kepala Puskesmas di Kabupaten Jepara sebagaimana dikehendaki ketentuan dalam PP No. 41 tahun 2007 dan PP NO. 38 Tahun 2007.

Hambatan-hambatannya: 1) kedudukan Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004 tentang Kebijakan Dasar Puskesmas hanya merupakan pedoman dasar yang bersifat umum sehingga perlu dilengkapi dengan pedoman yang lebih teknis. 2) adanya anggapan Sarjana Kesehatan Masyarakat (SKM) tidak/belum mampu melaksanakan tugas sebagai Kepala Puskesmas, hal ini perlu dibuktikan dengan mencoba mengangkat Puskesmas dari SKM agar anggapan tersebut dapat dihilangkan; 3) timbulnya kecemburuan sosial jika Kepala Puskesmas dari SKM, hal demikian akan hilang dengan sendirinya setelah terbukti SKM mampu menjadi Kepala Puskesmas.

Kata Kunci (Key Words) : Kebijakan, Pemerintah Daerah, Puskesmas;

ABSTRACT

The governmental policy of Jepara regency on the promoting of a head of Puskesmas (Public health center) after Kepmenkes (Decision of health memster) No.128/Menkes/SK/II/2004 goes into effect.

One of the local authorities of Jepara regency for the implementation of local autonomy particularly in decentralizing health sector is the carrying out of society healthiness through local government clinic "Puskesmas". According to the "Kepmenkes no 128/MENKES/SK/II/ 2004" about "Puskesmas" basic policy, the organization of "Puskesmas" as well as the position of "Puskesmas" chief are required to have bachelor degree majoring on health. It is also supported by the curriculum which includes society healthiness. Based on the situations above then the problems to be discussed in this thesis are: what kinds of policy will the Jepara regency take on the appointment of "Puskesmas" chief after "Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004" causes to be effective? How do they carry out "Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004" on the basic policy of "Puskesmas" of the appointment of "Puskesmas" chief in Jepara regency if correlated with "PP No. 41 tahun 2007" and "PP No 38 tahun 2007", and what kinds of obstacle will come out in the carrying out of "Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004" about "Puskesmas" basic policy on the appointment of "Puskesmas" chief in Jepara regency and what solutions do they have?

The research method used in this thesis is with the approach of sociological juridical specified as analytic descriptive, and supported with primer and secondary data then analyzed with qualitative analysis so that the method can answer the problems researched.

Based on the analysis then it can be concluded that the policy of the government of Jepara regency in appointing the "Puskesmas" chief after "Kepmenkes No. 128/MENKES/SK/II/2004" about the basic policy of "Puskesmas" causes to be effective, is that they haven't yet prioritized the appointing of the "Puskesmas" chief with the education background of "Sarjana Kesehatan Masyarakat".

The carrying out of "Kepmenkes no 128/MENKES/SK/II/ 2004" about "Puskesmas" basic policy in Jepara regency, specially in the settlement of "Puskesmas" organization, hasn't yet paid attention toward the structural aspect that is managerial function especially in appointing the "Puskesmas" chief in Jepara regency as inquired in "PP No 41 tahun 2007" and "PP No 38 tahun 2007".

The obstacles are: 1) The position of "Kepmenkes No 128/MENKES/SK/II/2004" about basic policy of "Puskesmas" which is used as basic guidance in common, therefore, it is necessary to be completed with more technical guidance. 2) There is an opinion that "Sarjana Kesehatan Masyarakat" (SKM) is not able to do the job as "Puskesmas" chief. This can be proved by doing trial appointment of "Puskesmas" chief from "SKM" so that such assumption can be eradicated. 3) The appearance of social imbalance because of the appointed "Puskesmas" chief taken from "SKM" can be eradicated if the selection of the chief taken from "SKM" can prove the ability as a leader of "Puskesmas"

Key words : Policy, Local Government, "Puskesmas".