

**KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PENGATURAN  
PENANGGULANGAN FLU BURUNG ATAU AVIAN  
INFLUENZA (AI) DAN  
HAK MASYARAKAT UNTUK HIDUP SEHAT**

**TESIS**

Untuk memenuhi sebagian persyaratan  
Mencapai derajat sarjana S-2

Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Konsentrasi Hukum Kesehatan



**PROGRAM PASCA SARJANA MAGISTER HUKUM KESEHATAN  
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA  
SEMARANG  
2010**

## TESIS

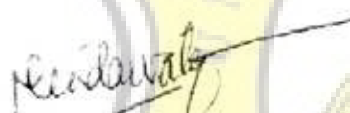
# KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PENGATURAN PENANGGULANGAN FLU BURUNG ATAU AVIAN INFLUENZA (AI) DAN HAK MASYARAKAT UNTUK HIDUP SEHAT

diajukan oleh

**SHANTI DEWI ANGGRAENI**  
**NIM 07.93.0053**


telah disetujui oleh :

Pembimbing Utama

  
Dr. P. Lindawaty S. Sewu, SH., MHum

tanggal.....

Pembimbing Pendamping

  
Dr. Endang Wahyati, SH, MH

tanggal.....



UNIVERSITAS KATOLIK  
**SOEGIJAPRANATA**

**Program Pascasarjana  
Magister Hukum Kesehatan**

Jl. Pawiyatan Luhur IV/1 Bendan Duwur Semarang 50234  
Telp. 024-8441555 (hunting) Fax. 024-8445265. 8415429  
e-mail : unika@unika.ac.id http : //www.unika.ac.id

**PENGESAHAN**

Tesis di susun oleh :

Nama : SHANTI DEWI ANGGRAENI

Nim : 07.93.0053

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal : 13 Februari 2010

Susunan Dewan Penguji

Dosen Penguji :

1. Dr. P. Lindawaty S. Sewu, SH., MHum.

2. Endang Wahyati, SH., MH

3. Dr. dr. Tri Wahyu Murni S., SpB-TKV., M.Epid., MH.Kes.

(.....)  
(.....)  
(.....)

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

Pada tanggal : 13 Februari 2010

(Prof. Dr. A. Widanti S, SH., CN.)

Ketua Program Pascasarjana

Magister Hukum

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmatNya sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik. Penulisan tesis ini untuk memenuhi persyaratan akademis dalam menyelesaikan Program Strata 2 Magister Hukum Kesehatan di Universitas Katolik Soegijapranata Semarang. Dengan segala keterbatasan dan ketidaksempurnaan penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, karena itu dengan kerendahan hati penulis sangat mengharapkan kritik maupun saran yang membangun untuk perbaikan tesis ini.

Dalam penulisan tesis ini, penulis sangat berterimakasih kepada semua pihak yang banyak memberikan bantuan, bimbingan dan dorongan demi tercapainya penulisan tesis ini dengan baik. Pada kesempatan ini perkenalkan penulis mengucapkan terimakasih kepada :

Bapak **Prof. Dr. Ir. Budi Widianarko, MSi.**, selaku Rektor Unika Soegijapranata Semarang

Bapak **Dr. A. Rudyanto Soesilo, MSA.**, selaku Direktur Utama Program Pascasarjana Unika Soegijapranata Semarang;

**Prof. Dr. Agnes Widanti, S.H., C.N.**, selaku Ketua Jurusan Program Studi Magister Hukum Konsentrasi Hukum Kesehatan Program Pascasarjana Unika Soegijapranata Semarang;

**Prof. Dr. Wila Chandrawila Supriadi, S.H.**, selaku koordinator kelas paralel Bandung Magister Hukum Konsentrasi Hukum Kesehatan Program Pascasarjana Unika Soegijapranata Semarang.



Ibu **Dr. P. Lindawaty S. Sewu, SH., MHum** dan Ibu **DR. Endang Wahyati, SH., MH.** selaku pembimbing yang dengan kesabarannya dan tanpa pamrih telah berkenan membimbing di tengah-tengah kesibukannya meluangkan waktu untuk membimbing penulis. Selanjutnya penulis juga mengucapkan terimakasih kepada Ibu **Dr. dr. Tri Wahyu Murni S, SpBTKV., MH.Kes.** selaku penguji yang telah banyak memberikan masukan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Para Dosen Pengajar Program Studi **Magister Hukum Konsentrasi Hukum Kesehatan Program Pascasarjana Unika Soegijapranata Semarang** yang telah memberikan materi kuliah selama ini yang sangat berguna bagi terselenggaranya penelitian dan terwujudnya tesis ini;

Keluarga besar angkatan V dan segenap staf civitas akademika Program Studi **Magister Hukum Konsentrasi Hukum Kesehatan Program Pascasarjana Unika Soegijapranata Semarang kelas paralel Bandung** yang telah membantu dan memberikan kerjasamanya bagi terselenggaranya penelitian dan terwujudnya tesis ini;

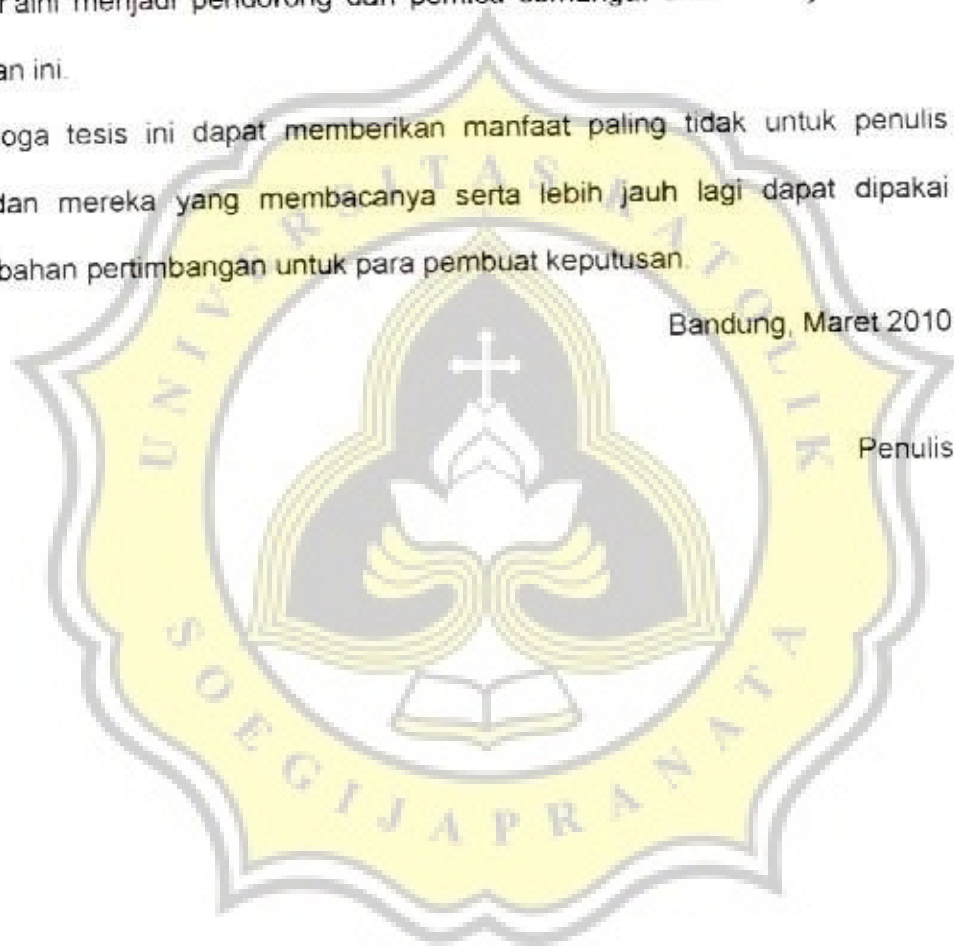
Kepada ibunda **R. Ellisa Sugiharti, SH** dan ayahanda (Alm) **drg. R. Wirjatman** yang penulis cintai dan hormati, yang sepanjang waktu mencurahkan kasih sayang serta pengorbanan yang tak ternilai telah membesarkan, memberikan dorongan semangat serta tidak pernah berhenti mendo'akan, penulis sampaikan terimakasih dan hormat setinggi-tingginya semoga Allah Subnanahu Wata'ala senantiasa memberikan rahmat, taufik dan hidayah serta lindunganNya.

Rasa terima kasih yang lebih khusus penulis sampaikan kepada suamiku tercinta Abdullah Al Mahdi, yang juga banyak memberikan dukungan dan masukan dalam menyelesaikan tesis ini, serta dengan penuh kesabaran, pengertian dan pengorbanan yang senantiasa tiada hentinya memberikan semangat untuk menyelesaikan pendidikan ini. Kepada anakku tersayang, Alisha Dewi Nur'aini menjadi pendorong dan pemicu semangat untuk menyelesaikan pendidikan ini.

Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat paling tidak untuk penulis sendiri dan mereka yang membacanya serta lebih jauh lagi dapat dipakai sebagai bahan pertimbangan untuk para pembuat keputusan.

Bandung, Maret 2010

Penulis



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	vii
PERNYATAAN .....	xi
ABSTRAK .....	xii
ABSTRACT .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. LATAR BELAKANG PENELITIAN .....	1
B. PERUMUSAN MASALAH .....	8
C. TUJUAN PENELITIAN .....	8
D. SISTEMATIKA PENULISAN .....	8
<b>BAB II KERANGKA PEMIKIRAN</b>	
A. KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM MENGATUR PENANGGULANGAN FLU BURUNG ATAU AVIAN INFLUENZA .....	11
1. Kewenangan Pemerintah .....	11
a. Pengertian Kewenangan .....	11
b. Cara Memperoleh Kewenangan .....	15
c. Asas-Asas Kewenangan .....	17
d. Pemerintah dan Pemerintahan .....	18
2. Kebijakan Pemerintah .....	41
a. Pengertian .....	41
b. Ciri-ciri Umum Kebijakan .....	43

c. Jenis Kebijakan .....	44
d. Unsur-Unsur Kebijakan .....	46
e. Kriteria Kebijakan .....	48
f. Pelaksanaan Kebijakan Publik .....	49
3. Negara Kesejahteraan .....	51
a. Sejarah Timbulnya Negara Kesejahteraan .....	52
b. Konsep Negara Kesejahteraan .....	54
4. Penanggulangan Flu Burung .....	57
a. Flu Burung .....	57
b. Penanggulangan Flu Burung .....	60
B. HAK MASYARAKAT UNTUK HIDUP SEHAT .....	68
1. Hak Masyarakat .....	68
a. Pengertian Hak .....	68
b. Pengertian Masyarakat .....	69
2. Sehat dan Kesehatan Masyarakat .....	71
a. Pengertian Sehat dan Kesehatan .....	71
b. Kesehatan Masyarakat .....	73
3. Hak Masyarakat Untuk Hidup Sehat .....	79
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. SPESIFIKASI PENELITIAN .....	83
B. METODE PENDEKATAN .....	83
C. JENIS DATA .....	84
D. VARIABEL DEFINISI OPERASIONAL .....	86
E. METODE PENGUMPULAN DATA .....	88
F. METODE ANALISIS DATA .....	89



## BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PENGATURAN PENANGGULANGAN FLU BURUNG ( <i>AVIAN INFLUENZA</i> ) .....	91
1. Latar Belakang Kewenangan Pemerintah Dalam Pengaturan Penanggulangan Flu Burung ( <i>Avian Influenza</i> ) .....	91
2. Ketentuan Hukum Kewenangan Pemerintah Dalam Pengaturan Penanggulangan Flu Burung ( <i>Avian Influenza</i> ) .....	114
a. Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 .....	115
b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 Tentang Wabah Penyakit Menular, Yang Kemudian Disingkat dengan UU Wabah .....	117
c. Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan, yang kemudian disingkat dengan UU Kesehatan ..	127
d. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang kemudian disingkat dengan UU Otonomi daerah .....	137
e. Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang nasional 2005-2025 yang kemudian disingkat dengan UU RPJP 2005-2025 .....	144
f. Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1991 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular, yang kemudian disingkat dengan PP No.40 tentang Penanggulangan Wabah Penyakit Menular .....	146
g. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai daerah Otonom sebagaimana di ubah dengan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota .....	147
h. Peraturan Presiden RI Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 .....	149

i. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1479 / Menkes / SK / X / 2003 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Sistem Surveilans Epidemiologi Penyakit Menular dan Penyakit Tidak Menular Terpadu .....	151
3. Kebijakan Pemerintah Dalam Pengaturan Penanggulangan Flu Burung .....	153
a. Pengaturan Penanggulangan Flu Burung .....	160
b. Strategi nasional Pengendalian Flu Burung .....	162
c. Pengorganisasian Pengendalian Flu Burung .....	167
d. Pelaksanaan Tatakerja dan Tatalaksana Penanggulangan Flu Burung .....	170
B. HAK MASYARAKAT UNTUK HIDUP SEHAT .....	172
C. HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PENGATURAN PENANGGULANGAN FLU BURUNG ( <i>AVIAN INFLUENZA</i> ) DAN TERPENUHINYA HAK MASYARAKAT UNTUK HIDUP SEHAT .....	185
<b>BAB V HASIL PENUTUP</b>	
A. KESIMPULAN .....	194
B. SARAN .....	195
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	198

## PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, RR SHANTI DEWI ANGGRAENI,  
Peserta Program Studi Magister Hukum Kesehatan, NIM 07.93.0053

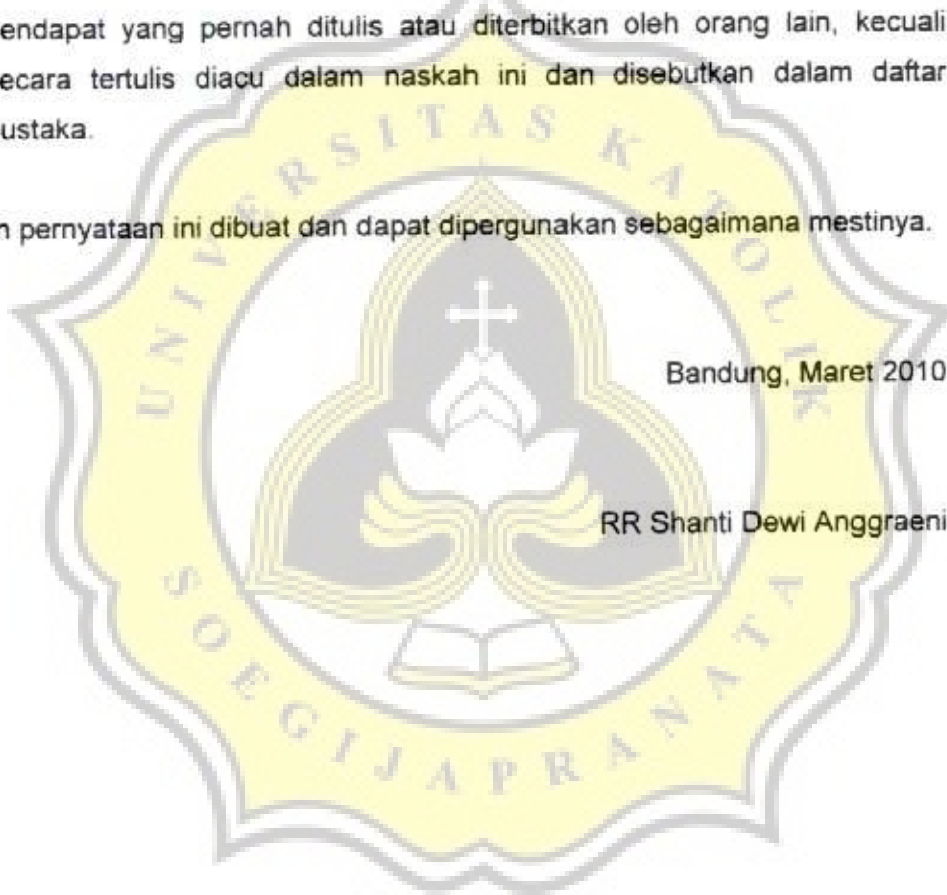
Menyatakan :

1. Bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi.
2. Bahwa sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Demikian pernyataan ini dibuat dan dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Bandung, Maret 2010

RR Shanti Dewi Anggraeni





## ABSTRAK

Penyakit flu burung atau *Avian Influenza* (AI) adalah penyakit menular yang disebabkan virus influenza sub tipe A atau lebih dikenal dengan virus H5N1. 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. 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 mengancam kesehatan masyarakat serta dapat menimbulkan malapetaka dan menimbulkan ketidaksejahteraan bagi masyarakat. 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 Wabah dan UU Kesehatan serta peraturan-peraturan pelaksanaannya. 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.

Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif, dengan spesifikasi deskriptif analitis. Menggunakan data sekunder, teknik pengumpulan data adalah studi literatur, dan analisis data normatif dengan metode kualitatif.

Pelaksanaan penanggulangan flu burung merupakan wujud tanggung jawab pemerintah dalam rangka memenuhi hak masyarakat untuk hidup sehat. Hubungan antara kewenangan pemerintah dalam pengaturan penanggulangan flu burung dengan terpenuhinya hak masyarakat untuk hidup sehat yang dapat dilihat dari sikap proaktif pemerintah dalam mengatur, membina, mengawasi dan menyelenggarakan upaya penanggulangan flu burung dengan disusunnya langkah-langkah kebijakan penanggulangan flu burung yang dilaksanakan secara koordinatif antara lembaga pemerintahan terkait baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah secara menyeluruh, aman, tercapai, efektif, terjangkau, dan bermutu berdasarkan ketentuan hukum terkait serta dengan mengedepankan asas-asas penyelenggaraan kesehatan, sehingga terpenuhinya hak masyarakat untuk hidup sehat.

Kata kunci: Flu Burung (*Avian Influenza*), Kewenangan Pemerintah, Hak Masyarakat



## ABSTRACT

Bird flu or Avian Influenza (AI) is an infectious disease caused by influenza virus sub-type A or better known as the H5N1. Suspected cases of death caused by bird flu in Indonesia since early 2005 until early 2008 showed an increasing trend and the highest in the world. Its growth is already highly endemic in most parts of Indonesia, has caused casualties and impact on national economy, also has implications on all aspects of Indonesian public life, making bird flu disease as a dangerous disease that threatens public health and can cause havoc and cause unwellfares for the community. Government in the response to the spread of bird flu, still rely on the products already existing laws, namely Law No. 18 of 1967 on Basic Provisions of Livestock and Animal Health, Epidemic Act and Health Act and regulations implementing. The purpose of government in spearheading the bird flu eradication of infectious diseases is intended to meet the communities' rights over their health and to achieve the welfare of the community. So that needs to be analyzed whether the government, through its authority for conducting its obligations and what the duties and obligations of governments that have been implemented in order to protect the public from the threat of disease transmission of bird flu so that the fulfillment of the right of people to live healthy.

The method used is a normative juridical approach, with specification of descriptive analysis. Using secondary data, data collection techniques is the study of literature, and normative data analysis with qualitative methods. Implementation of bird flu is a form of government responsibility in order to meet the right people to live healthy. The relationship between government authority in the regulation of bird flu with the fulfillment of the right of people to live a healthy life that can be seen from the government's proactive stance in managing, developing, supervising and organizing efforts to control bird flu with the formulation of policy measures implemented bird flu prevention in coordination between agencies relevant government both at central and regional levels as a whole, secure, accomplished, effective, affordable, and quality under the provisions of relevant laws and by promoting the principles of health administration, so that the fulfillment of the right of people to live healthy.

Keywords: Bird Flu (Avian Influenza), Government Authority, Minority Communities