

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANGGAI
TENTANG KUALIFIKASI KEPALA PUSKESMAS DIKAITKAN
DENGAN MUTU PELAYANAN KESEHATAN**

TESIS

Untuk memenuhi sebagian persyaratan

Mencapai derajat sarjana S-2

Program Studi Magister Ilmu Hukum

Konsentrasi Hukum Kesehatan



Diajukan oleh

Djimmy Heru Purnomo Babo

NIM 17.C2.0001

kepada

FAKULTAS HUKUM DAN KOMUNIKASI

UNIKA SOEGIJAPRANATA

SEMARANG

2019

TESIS

**KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANGGAI
TENTANG KUALIFIKASI KEPALA PUSKESMAS DIKAITKAN
DENGAN MUTU PELAYANAN KESEHATAN**

diajukan oleh

Djimmy Heru Purnomo Babo

NIM : 17.C2.0001

telah disetujui oleh :

Pembimbing I



Dr. Marcella Elwina, SH., CN., M.Hum

31/7/2019
Tanggal.....

Pembimbing II



Suwandi Sawadi, SKM., M.Kes

31/7 - 2019
Tanggal.....

PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM KESEHATAN
FAKULTAS HUKUM DAN KOMUNIKASI
Jl. Pawiyatan Luhur IV/1 Bendan Dukur Semarang 50234
Telp. (024) 8441555, 8505003(hunting) Fax. (024) 8415429 - 8445265
e-mail: mh.kes@unika.ac.id http://www.unika.ac.id



PENGESAHAN

Tesis disusun oleh :

Nama : DJIMMY HERU PURNOMO BABO

Nim : 17.C2.0001

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada hari / tanggal : Rabu, 31 Juli 2019

Susunan Dewan Penguji

Dosen Penguji :

1. Dr. Marcella Elwina S, SH.CN., M.Hum
2. Suwandi Sawadi, SKM., M.Kes
3. Yovita Indrayati, SH., M.Hum

Marcella E
(.....)
Suwandi
(.....)
Yovita
(.....)

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

Pada hari / tanggal : Rabu, 31 Juli 2019

(Dr. Endang Wahyati Y, SH., MH)
Ketua Program Studi
Magister Hukum

PRAKATA

Puji Syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas limpah berkat dan penyertaan-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan Tesis ini dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang Kualifikasi Kepala Puskesmas dikaitkan dengan Mutu Pelayanan Kesehatan”**.

Tesis ini digunakan untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan perkuliahan pada Fakultas Hukum dan Komunikasi Magister Hukum Konsentrasi Hukum Kesehatan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini banyak mendapatkan bimbingan, pengarahan, kritik dan saran serta masukan-masukan yang sangat berharga dan bermanfaat demi kesempurnaan Tesis ini dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya atas bantuan yang tak terhingga nilainya kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. F. Ridwan Sanjaya, MS., IEC, sebagai Rektor Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.
2. Dr. Endang Wahyati Y, SH., MH, selaku Ketua Program Studi Pascasarjana Magister Hukum Kesehatan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.
3. Bapak Ign. Hartyo Purwanto, SH., MH, selaku Sekretaris Program Studi Magister Hukum Kesehatan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.

4. Dr. Marcella Elwina, SH., CN., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum dan Komunikasi Universitas Katolik Soegijapranata Semarang dan Dosen Pembimbing serta Penguji pertama dalam penyusunan Tesis ini.
5. Bapak Suwandi Sawadi, SKM., M.Kes, selaku Dosen Pembimbing dan Penguji kedua dalam penyusunan Tesis ini.
6. Ibu Yovita Indrayati, S.H., M.Hum, selaku Dosen Penguji ketiga dalam penyusunan Tesis ini.
7. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Hukum Kesehatan Katolik Soegijapranata Semarang, yang telah memberikan pengajaran dan pemahaman tentang ilmu pengetahuan dalam segala aspek khususnya aspek ilmu hukum kesehatan.
8. Para staf sekretariat Program Studi Magister Hukum Kesehatan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang, yang dengan sabar telah memberikan bantuan administrasi dalam proses kegiatan perkuliahan.
9. Rekan-rekan mahasiswa/mahasiswi Program Studi Magister Hukum Kesehatan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang, khususnya angkatan XXVII atas segala bantuan untuk selalu berbagi dalam suka dan duka pengalaman, pengetahuan selama menempuh pendidikan.
10. Untuk kedua orang tua kekasih: Alm. Bapak. Naslion Babo dan Ibu Harmin Yunina Kandori, S.Pd yang dengan penuh kasih sayang dan cinta kasih mengizinkan saya untuk melanjutkan studi di Program Studi Magister Hukum Kesehatan dan banyak memberikan semangat dan dukungan terus menerus sehingga sampai penyusunan Tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.

11. Untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai yaitu Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai bersama staf, Kepala BKPSDM Kabupaten Banggai bersama staf, Kepala Bidang Hukum dan Perundang-Undangan Sekretariat Daerah Kabupaten Banggai bersama staf dan Kesepuluh Kepala Puskesmas bersama staf yakni Puskesmas Toili 1, Puskesmas Kampung Baru, Puskesmas Batui, Puskesmas Simpong, Puskesmas Tangeban, Puskesmas Bonebakal, Puskesmas Kintom, Puskesmas Nambo, Puskesmas Lobu dan Puskesmas Honduhon, yang telah mengizinkan dan membantu saya melaksanakan penelitian Tesis ini.

12. Untuk semua saudara, keluarga dan sahabat yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang senantiasa memberikan bantuan, semangat dan dukungan dalam penelitian Tesis ini.

Penulisan Tesis ini masih jauh dari kata sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang bersifat membangun demi perbaikan selanjutnya. Semoga Tesis ini bermanfaat bagi semua pembaca.

Semarang, Juli 2019

Djimmy Heru Purnomo Babo
17.C2.0001

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PRAKATA	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
DAFTAR SINGKATAN	xiii
HALAMAN PERNYATAAN	xv
ABSTRAK	xvi
ABSTRACT	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
1. Manfaat Praktis	11
2. Manfaat Teoretis	12
E. Kerangka Pemikiran	12
1. Kerangka Konsep	12
2. Kerangka Teori	13
F. Metode Penelitian	15
1. Metode Pendekatan	15
2. Spesifikasi Penelitian	15
3. Objek dan Elemen Penelitian	16
4. Lokasi Penelitian	17
5. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data	18
6. Metode Pengolahan dan Penyajian Data	23

7. Metode Analisis Data	24
G. Penyajian Tesis	24
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	26
A. Teori Kebijakan	26
B. Pemerintah dan Perangkat Daerah	33
C. Teori Kewenangan	38
D. Kepegawaian	41
E. Kebijakan Pemerintah dalam Pembangunan Kesehatan melalui Puskesmas	43
F. Kualifikasi Kepala Puskesmas	47
G. Mutu Pelayanan Kesehatan	49
1. Pola Kepemimpinan	51
2. Kompetensi Manajemen Kesehatan Masyarakat	54
3. Pelatihan Manajemen Puskesmas	56
4. Pembinaan Staf	58
5. Hasil Kinerja	59
H. Akibat Hukum	61
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	63
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	63
1. Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai	65
2. BKPSDM Kabupaten Banggai	69
3. Bagian Hukum dan Perundang-Undangan Sekretariat Daerah Kabupaten Banggai	70
4. UPTD Puskesmas	71
a. Puskesmas Toili 1	71
b. Puskesmas Kampung Baru	72
c. Puskesmas Batui	72
d. Puskesmas Simpong	73
e. Puskesmas Tangeban	74
f. Puskesmas Bonebakal	75
g. Puskesmas Kintom	75

h. Puskesmas Nambo	76
i. Puskesmas Lobu	77
j. Puskesmas Honduhon	78
B. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang Kualifikasi Kepala Puskesmas berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku	79
1. Tugas dan Kewenangan Pemerintah Daerah	97
2. Tugas dan Kewenangan Menteri Kesehatan	105
C. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang Kualifikasi Kepala Puskesmas dikaitkan dengan Mutu Pelayanan Kesehatan	115
1. Pola Kepemimpinan	116
2. Kompetensi Manajemen Kesehatan Masyarakat	119
3. Pelatihan Manajemen Puskesmas	122
4. Pembinaan Staf	125
5. Hasil Kinerja	127
D. Akibat Hukum dari Perspektif Yuridis dan Administratif jika Kualifikasi Kepala Puskesmas tidak terpenuhi sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku	131
1. Akibat Hukum dari Perspektif Yuridis	132
2. Akibat Hukum dari Perspektif Administratif	136
BAB IV PENUTUP	147
A. Simpulan	147
B. Saran	154
DAFTAR PUSTAKA	156
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Daftar Puskesmas sebagai Objek Penelitian	63
Tabel 3.2 Jenis Tenaga Kesehatan di Kabupaten Banggai	69
Tabel 3.3 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Toili 1.....	71
Tabel 3.4 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Kampung Baru.....	72
Tabel 3.5 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Batui.....	73
Tabel 3.6 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Simpong	74
Tabel 3.7 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Tangeban.....	74
Tabel 3.8 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Bonebakal	75
Tabel 3.9 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Kintom	76
Tabel 3.10 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Nambo.....	77
Tabel 3.11 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Lobu.....	77
Tabel 3.12 Daftar Tenaga Kesehatan di Puskesmas Honduhon	78
Tabel 3.13 Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan kualifikasi Kepala Puskesmas.....	92
Tabel 3.14 Pola Kepemimpinan Kepala Puskesmas	116
Tabel 3.15 Kompetensi Manajemen Kesehatan Masyarakat	120
Tabel 3.16 Pelatihan Manajemen Puskesmas	123
Tabel 3.17 Pembinaan Staf	125
Tabel 3.18 Status Akreditasi Puskesmas	138

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Kerangka Konsep	12
Gambar 3.1 Struktur Organisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai	66
Gambar 3.2 Klasifikasi Urusan Pemerintahan	98
Gambar 3.3 Pencapaian SPM Sepuluh Puskesmas Tahun 2017	128
Gambar 3.4 Pencapaian SPM Sepuluh Puskesmas Tahun 2018	129
Gambar 3.5 Pencapaian SPM Sepuluh Puskesmas di Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2018	130



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Surat Izin Penelitian Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Banggai
- Lampiran 2 Surat Izin Penelitian Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai
- Lampiran 3 Surat Keputusan Bupati Banggai tentang Pengangkatan Kepala Puskesmas
- Lampiran 4 Daftar Daerah Tertinggal
- Lampiran 5 Lampiran Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah untuk Urusan Sumber Daya Manusia (SDM) Kesehatan
- Lampiran 6 Peraturan Bupati Banggai Nomor 73 Tahun 2017 tentang Pembentukan Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pusat Kesehatan Masyarakat
- Lampiran 7 Hasil Kinerja Pencapaian SPM sepuluh Puskesmas berdasarkan tahun
- Lampiran 8 Tabel pencapaian SPM Puskesmas di Tahun 2017 sampai dengan Tahun 2018
- Lampiran 9 Daftar pertanyaan wawancara
- Lampiran 10 Keterangan Bebas Plagiasi

DAFTAR SINGKATAN



Akper	: Akademi Keperawatan
ASN	: Aparatur Sipil Negara
BKPSDM	: Badan Kepegawaian dan Sumber Daya Manusia
BOK	: Bantuan Operasional Kesehatan
D3	: Diploma 3
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
HAM	: Hak Asasi Manusia
HIV	: <i>Human Immunodeficiency Virus</i>
KBBI	: Kamus Besar Bahasa Indonesia
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MK	: Mahkamah Konstitusi
Perda	: Peraturan Daerah
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
Permenkes	: Peraturan Menteri Kesehatan
PJP	: Pembangunan Jangka Panjang
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Polindes	: Pondok Bersalin Desa
Posbindu	: Pos Binaan Terpadu
Poskesdes	: Pos Kesehatan Desa
Posyandu	: Pos Pelayanan Terpadu
PP	: Peraturan Pemerintah
PPPK	: Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
Puskesmas	: Pusat Kesehatan Masyarakat
Pustu	: Puskesmas Pembantu
PUU	: Pengujian Undang-Undang
RPL	: Rekondisi Pembelajaran Lampau
RSUP	: Rumah Sakit Umum Pusat
SDM	: Sumber Daya Manusia
SKM	: Sarjana Kesehatan Masyarakat
SKN	: Sistem Kesehatan Nasional

SOP	: Standar Operasional Prosedur
SPK	: Sekolah Perawat Kesehatan
SPM	: Standar Pelayanan Minimal
SPM-BK	: Standar Pelayanan Minimal Bagian Kesehatan
TAP-MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TUN	: Tata Usaha Negara
UKM	: Usaha Kesehatan Masyarakat
UKP	: Usaha Kesehatan Perorangan
UPT	: Unit Pemukiman Transmigrasi
UPTD	: Unit Pelaksana Teknis Daerah
UU	: Undang-Undang
UUD 1954	: Undang-Undang Dasar 1945
WHO	: <i>World Health Organization</i>



LAMPIRAN KEPUTUSAN REKTOR
UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA

Nomor : 0047/SK.Rek/X/2013
Tanggal : 07 Oktober 2013
Tentang : PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI
TUGAS AKHIR DAN TESIS

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI/ TUGAS AKHIR/ TESIS*)

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam ~~skripsi/ tugas akhir/ tesis~~) yang berjudul:

Peraturan Perumahan Mekar Kabupaten Batang, Tentang
Kualifikasi Kepala Puskesmas Kesehatan Dengan Mutu
Perawatan Kesehatan

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

Apabila dikemudian hari ternyata terbukti bahwa ~~skripsi/ tugas akhir/ tesis~~) ini sebagian atau seluruhnya merupakan **hasil plagiasi**, maka saya rela untuk dibatalkan, dengan segala akibat hukumnya sesuai peraturan yang berlaku pada Universitas Katolik Soegijapranata dan/ atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Semarang, 31 Juli 2019



(..Dijamin oleh Prof. Dr. H. B. B. B.)
NIM. 17-02-0001

*) : hilangkan yang tidak sesuai

ABSTRAK

Berdasarkan judul penelitian yaitu kebijakan Pemerintah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas dikaitkan dengan mutu pelayanan kesehatan, maka tujuan penulisan tesis ini ialah untuk mengetahui dan memahami kebijakan Pemerintah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, untuk mengetahui dan memahami kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas dikaitkan mutu pelayanan kesehatan dan untuk mengetahui dan memahami akibat hukum dari perspektif yuridis dan administratif jika kualifikasi Kepala Puskesmas tidak terpenuhi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris. Pada penelitian ini yang diteliti yaitu kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas dan realita empiris dalam pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas yang dikaitkan dengan mutu pelayanan kesehatan.

Dari hasil penelitian dan pembahasan, diperoleh simpulan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tidak mempunyai kebijakan (*beleidsregel*) secara tertulis dalam membuat keputusan penunjukkan calon Kepala. Keputusan untuk mengatur kualifikasi Kepala Puskesmas hanya bersifat hukum kebiasaan, dikarenakan memang bukanlah kewenangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai untuk mengatur kualifikasi Kepala Puskesmas melainkan kewenangan dari Pemerintah Pusat. Kebijakan Pemerintah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas dikaitkan dengan mutu pelayanan kesehatan yaitu Kepala Puskesmas yang tidak sesuai dengan kualifikasi belum mampu untuk memenuhi kriteria kualitas mutu pelayanan kesehatan yang baik. Akibat hukum perspektif yuridis adalah keputusan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai yang bersifat hukum kebiasaan dalam mengatur persyaratan yang harus dipenuhi setiap calon Kepala Puskesmas merupakan bentuk keputusan yang bertentangan dan dapat dibatalkan, SK Bupati Banggai tentang pengangkatan Kepala Puskesmas dianggap sebagai keputusan yang cacat karena tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan serta tidak mencerminkan kepastian hukum dan dapat dibatalkan. Akibat hukum dalam perspektif administratif adalah pengurangan poin pada saat penilaian akreditasi, terjadinya pengunduran diri yang dilakukan oleh Kepala Puskesmas akibat adanya rangkap jabatan, berdampak pada ketidaksesuaian atas hak penggajian dan mempengaruhi penerimaan jumlah BOK yang diterima Puskesmas.

Dari simpulan, diperoleh saran yaitu penyelenggaraan kebijakan yang berkaitan kualifikasi Kepala Puskesmas seharusnya dibentuk dengan pembentukan SOP yang ditetapkan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai sesuai dengan ketentuan di dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan, bukan berdasarkan pada keputusan yang bersifat hukum kebiasaan.

Kata Kunci: Kebijakan, Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah Daerah, Puskesmas, Kualifikasi Kepala Puskesmas.

ABSTRACT

The title of this study is Banggai District Policies on the qualifications of the Puskesmas head associated with the quality of health services. It aims to find out and understand Banggai District Policies on the qualifications of Puskesmas head based on applicable laws, to find out the government policies on the qualifications of Puskesmas head associated with the quality of health services, and to find out and understand the legal consequences based on juridical and administrative perspective if the qualifications of Puskesmas head are not fulfilled in accordance with the applicable law.

This study applied an empirical juridical method. It examined Banggai District Policies on the qualifications of Puskesmas head and the empirical reality of the implementation of the Banggai District Policies on the qualifications of Puskesmas head associated with the quality of health services.

Based on the results and discussion, it can be concluded that Banggai District does not have a written policy (*beleidsregel*) in appointing the Puskesmas head. The decision to regulate the qualifications of the Puskesmas head is just a customary legal decision because it is not the authority of the Banggai District to regulate such qualifications, but it's central government's authority. Banggai District Policies on the qualifications of Puskesmas head associated with the quality of health services; it turns out that Puskesmas heads are not in accordance with the qualifications and have not been able to meet the criteria of good quality health services. The legal consequence based on the juridical perspective, the customary decision of the Banggai District in regulating the requirements of Puskesmas head is contradictory and reversible. The Decree issued by Banggai District Regent regarding the appointment of the Puskesmas head is considered a flawed decision because it does not meet the provision of the law, not reflect legal certainty, and can be canceled. The legal consequences based on the administrative perspective are the reduction of points in accreditation assessment, the resignation of Puskesmas head due to double positions, non-compliance with payroll rights, and affects the amount of BOK received by the Puskesmas.

Based on the conclusion, the researcher suggests the implementation of policies regarding qualifications of Puskesmas head must consider the establishment of SOPs by Banggai District Health Office in accordance with the Regulation of Minister of Administrative Reform and Bureaucratic Reform Number 35 of 2012 concerning Guidelines for Designing Standard Operating Procedures of Public Administration, not based on customary legal decisions.

Keywords: Policies, Legislation, Local Government, Puskesmas, Qualification of Puskesmas Head.