

**PERAN DINAS KESEHATAN DALAM PELAKSANAAN PERMENKES
NOMOR 15 TAHUN 2014 PADA RUMAH SAKIT
DI KOTA SEMARANG SEBAGAI PENGAWASAN
TERHADAP PENYELENGGARAAN
PROGRAM ASI EKSKLUSIF**

TESIS

Untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat sarjana S-2

Program Studi Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi Hukum Kesehatan



Diajukan oleh

Nama : Fenny Bintarawati

NIM : 13.93.0003

Kepada

FAKULTAS PASCASARJANA

PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM KESEHATAN

UNIVERSITAS KATOLIK SOEGIJAPRANATA SEMARANG

2016

TESIS

**PERAN DINAS KESEHATAN DALAM PELAKSANAAN PERMENKES
NOMOR 15 TAHUN 2014 PADA RUMAH SAKIT
DI KOTA SEMARANG SEBAGAI PENGAWASAN
TERHADAP PENYELENGGARAAN
PROGRAM ASI EKSKLUSIF**

Diajukan oleh

Nama : Fenny Bintarawati

NIM : 13.93.0003

Telah disetujui oleh :

Pembimbing Utama

Dr. Endang Wahyati Yustina, S.H., M.H. tanggal.....

Pembimbing Pendamping

dr.Hartanto Hardjono, M.Med.,Sc. tanggal.....

TESIS

**PERAN DINAS KESEHATAN DALAM PELAKSANAAN PERMENKES
NOMOR 15 TAHUN 2014 PADA RUMAH SAKIT
DI KOTA SEMARANG SEBAGAI PENGAWASAN
TERHADAP PENYELENGGARAAN
PROGRAM ASI EKSKLUSIF**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh

Nama : Fenny Bintarawati

NIM : 13.93.0003

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal

Susunan Dewan Penguji

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr.Endang Wahyati Yustina, S.H., M.H.

dr.Hartanto Hardjono, M.Med., Sc.

Anggota Tim Penguji Lain

dr. I. Edward Kurnia SL, M.M, MH.Kes, Sp.PK, MSi.Med,

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan untuk

memperoleh gelar Magister dalam Ilmu Hukum

Tanggal.....

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Peran Dinas Kesehatan Dalam Pelaksanaan Permenkes Nomor 15 Tahun 2014 pada Rumah Sakit di Kota Semarang sebagai Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Program ASI Eksklusif”**.

Penelitian ini menggambarkan tentang Peran imperatif Dinas Kesehatan dalam penerapan sanksi administratif pada Rumah Sakit yang menghambat keberhasilan Program ASI Eksklusif. Dari hasil penelitian, Dinas Kesehatan Kota Semarang belum maksimal dalam menjalankan perannya secara imperatif, meskipun dalam pelaksanaannya Dinas Kesehatan pernah mengenakan sanksi administratif yaitu berupa teguran lisan pada salah satu Rumah Sakit di Kota Semarang yang telah menghambat keberhasilan program ASI Eksklusif. Namun, Rumah Sakit yang dimaksud bukan termasuk Rumah Sakit dalam obyek penelitian ini. Pelaksanaan yang belum maksimal tersebut disebabkan karena beberapa faktor antara lain ketidakjelasan rumusan dalam Permenkes Nomor 15 Tahun 2014, sehingga dalam pelaksanaannya menimbulkan ketidakpahaman petugas pelaksana, terbatasnya Sumber Daya Manusia dalam pengawasan, dan kurangnya

jumlah konselor ASI di Kota Semarang, serta rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat tentang ASI Eksklusif.

Penulis menyadari bahwa terselesainya tesis ini berkat bimbingan, arahan, dan bantuan dari berbagai pihak, oleh karena itu, penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Prof. Dr. Ir Budi Widianarko, M.Sc., selaku Rektor Universitas Katolik Soegijapranata Semarang,
2. Dr. Ir. Lindayani, MP, sebagai Dekan Fakultas Pascasarjana Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.
3. Prof. Dr. Agnes Widanti S, SH., CN, selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Kesehatan Fakultas Pascasarjana Universitas Katolik Soegijapranata Semarang.
4. Dr. Endang Wahyati Y, S.H, M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister Hukum Kesehatan Fakultas Pascasarjana Universitas Katolik Soegijapranata Semarang sekaligus pembimbing I dalam penulisan tesis ini,
5. dr.Hartanto Hardjono, M.Med., Sc., selaku pembimbing II dalam penulisan tesis ini,
6. dr. I. Edward Kurnia SL, MM, MH.Kes, Sp.PK, MSi.Med, selaku penguji dalam sidang tesis ini,
7. Segenap Dosen beserta Staf Program Studi Magister Hukum Kesehatan Universitas Katolik Soegijapranata Semarang yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini,

8. Dinas Kesehatan Kota Semarang yang telah memberi izin dan masukan hingga terselesaikannya tesis ini,
9. Keluarga Besar Rumah Sakit Bhakti Wira Tamtama Kota Semarang, Rumah Sakit Pantiwilasa dr.Cipto Semarang, dan Rumah Sakit Ibu dan Anak Kusuma Pradja Semarang yang telah memberi izin hingga selesainya tesis ini,
10. Keluarga besar AKBID Soko Tunggal Semarang yang selalu memberi motivasi dan dukungan hingga terselesaikannya tesis ini,
11. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Kesehatan Pasca Sarjana Universitas Katolik Soegijapranata Semarang yang telah banyak memberikan pemahaman ilmu pengetahuan dan pengalaman dalam bidang hukum kesehatan selama pendidikan.
12. Seluruh staf sekretariat Program Studi Magister Ilmu Hukum Kesehatan Pasca Sarjana Universitas Katolik Soegijapranata Semarang yang juga dengan sabar memberikan segala bantuan administrasi selama menempuh pendidikan, terima kasih atas kebersamaan dan kekeluargaannya.
13. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Kesehatan Pasca Sarjana angkatan XIX tahun 2013 atas kebersamaannya dalam berbagi suka duka selama menempuh pendidikan.

14. Suamiku, anakku, Kedua orang tuaku, adikku serta seluruh keluarga besarku tercinta yang tak pernah berhenti memberikan motivasi dan do'a hingga terselesaikannya tesis ini,
15. Rekan-rekan sejawat dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan yang telah memberikan dorongan semangat dan saran.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyusunan tesis ini masih jauh dari sempurna. Menyadari hal tersebut, saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan hasil penelitian yang termuat dalam tesis.

Semoga tesis ini bermanfaat bagi dunia pendidikan, khususnya dunia hukum kesehatan, dan perbaikan upaya pelayanan kesehatan kepada masyarakat khususnya terkait ASI eksklusif yang merupakan bagian dari upaya peningkatan derajat kesehatan di masa kini dan yang akan datang.

Semarang, Maret 2016
Penulis

Fenny Bintarawati

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	xiii
ABSTRAK	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pembatasan Masalah	10
C. Perumusan Masalah	11
D. Tujuan Penelitian	12
E. Manfaat Penelitian	12
F. Kerangka Pemikiran.....	14
1. Kerangka Konsep	14
2. KerangkaTeori	15
G. Metode Penelitian	17
1. Metode Pendekatan.....	17
2. Obyek dan Subyek Penelitian	18
3. Definisi Operasional.....	20

4. Metode Pengumpulan Data	23
5. Metode Penyajian Data dan Analisis Data	27
H. Penyajian Tesis	29
I. Jadwal Penelitian	29

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pembangunan Kesehatan	31
B. Sistem Kesehatan Nasional Tahun 2012	32
C. Pelayanan Kesehatan	32
1. Fasilitas Pelayanan Kesehatan	32
2. Upaya Kesehatan	34
3. Tenaga Kesehatan	35
D. Program ASI Eksklusif dan Dasar Hukumnya	35
1. Dasar Hukum ASI Eksklusif	35
2. Pengertian ASI Eksklusif	36
3. Manfaat ASI Eksklusif	37
E. Peran	38
F. Instrumen Yuridis Pemerintah	39
G. Pemerintah Daerah	42
H. Dinas Kesehatan	43
I. Pengawasan Pemerintah	43
J. Sanksi Administratif	45
K. Fungsi Hukum	48
1. Fungsi Hukum dalam Masyarakat	48

2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Fungsi Hukum di Masyarakat	49
--	----

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian.....	52
1. Gambaran Umum Obyek Penelitian	52
2. Hasil Wawancara dengan Narasumber	58
B. Pembahasan	77
1. Pengaturan Peran Dinas Kesehatan dalam Pelaksanaan Permenkes Nomor 15 Tahun 2014 pada Rumah Sakit di Kota Semarang	77
2. Pelaksanaan Peran Dinas Kesehatan berdasarkan Permenkes Nomor 15 Tahun 2014 pada Rumah Sakit di Kota Semarang	94
3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Permenkes Nomor 15 Tahun 2014.....	105

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	111
B. Saran	117

DAFTAR PUSTAKA	120
----------------------	-----

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Tabel Cakupan ASI Eksklusif di Kota Semarang.....	6
Tabel 1.2	Tabel Jadwal Pelaksanaan penelitian.....	30



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1: Surat Permohonan Izin Penelitian dari Universitas Katolik Soegijapranata Semarang
- Lampiran 2 :Surat Izin Penelitian Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Semarang
- Lampiran3 :Surat Ijin Penelitian dan Pengambilan Data Dinas Kesehatan Kota Semarang
- Lampiran 4 :Surat balasan ijin penelitian dari Rumah Sakit di Kota Semarang
- Lampiran 5 :Ethical clearance
- Lampiran 6 :Lembar Permohonan dan persetujuan Menjadi Responden
- Lampiran 7 :Panduan wawancara Kepala Dinkes Kota Semarang.
- Lampiran8:Panduan wawancara Kepala Bagian Keperawatan RumahSakit di Kota Semarang.
- Lampiran 9:Panduan wawancara Pasien Rumah Sakit di Kota Semarang.
- Lampiran 10:Kuesioner terbuka dan tertutup kepada Kepala Dinkes Kota Semarang.
- Lampiran 11:Kuesioner terbuka dan tertutup kepada Kepala Bagian Keperawatan Rumah Sakit di Kota Semarang.
- Lampiran 12:Kuesioner terbuka dan tertutup kepada Pasien Rumah Sakit di Kota Semarang.

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Fenny Bintarawati, Mahasiswa Program Studi Magister Hukum Kesehatan, NIM 13.93.003, 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 di tulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Pustaka.

Demikian pernyataan ini dibuat dan dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 28 Maret 2016

Fenny Bintarawati

ABSTRAK

Pembangunan kesehatan diarahkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia dan dilaksanakan guna tercapainya kesadaran, kemauan dan kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Salah satu kebijakan yang dibuat pemerintah adalah program ASI eksklusif yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif. Dalam upaya pencegahan terjadinya pelanggaran pada program tersebut, diperlukan peraturan tentang pengenaan sanksi yang pelaksanaannya diatur dalam Permenkes Nomor 15 Tahun 2014. Dinas Kesehatan sebagai pelaksana peraturan tersebut harus melaksanakan perannya sesuai prosedur yang telah ditetapkan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis Peran Dinas Kesehatan dalam pelaksanaan Permenkes Nomor 15 tahun 2014 pada Rumah Sakit di Kota Semarang.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Sosiologis, yaitu pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di masyarakat. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitik. Metode pengumpulan data melalui studi pustaka dan studi lapangan melalui wawancara dan pengisian kuesioner. Metode analisis data menggunakan analisis kualitatif.

Telah ada berbagai ketentuan perundang-undangan dalam upaya mensukseskan program ASI Eksklusif untuk mewujudkan hak anak. Upaya tersebut dilaksanakan melalui penerapan sanksi administratif pada Rumah Sakit yang menghambat keberhasilan Program ASI Eksklusif. Pengaturan tersebut bertujuan agar Dinas Kesehatan dapat melaksanakan perannya sesuai ketentuan guna mencapai keberhasilan program pemberian ASI Eksklusif. Dalam Pelaksanaannya, Dinas Kesehatan Kota Semarang belum melaksanakan peran imperatifnya secara maksimal. Hal tersebut disebabkan karena kurang jelasnya rumusan dalam peraturan yang menimbulkan ketidakpahaman pelaksanaannya, keterbatasan Sumber Daya Manusia dalam pengawasan, dan keterbatasan jumlah konselor di Kota Semarang, serta rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat tentang ASI Eksklusif.

Kata Kunci : Peran, Dinas Kesehatan, Sanksi Administratif, Rumah Sakit, ASI Eksklusif

ABSTRACT

Health development is directed to improve the quality of human being and to is implemented in order to achieve awareness, willingness and ability to reach a healthy life for every citizen in order to improve the public health as high as possible. One of the Government's policies is exclusively breastfed program as stipulated in Government Regulation Nr. 33 of 2012 on Exclusive Breastfeeding. In efforts to prevent any violation against the program, a regulation concerning sanction execution is necessary and it is regulated in Minister Health Regulation (Permenkes) Nr. 15 of 2014. The Health Ministry as the executor of the regulation must carry out its role according to the established procedure. The objective of this study is to analyze the role of the Health Office of Semarang Municipality in implementing the Regulation Nr. 15 of 2014 at hospitals in Semarang city.

The method used in this study is sociologically juridical, that is an approach that deals with the legal reality within the society. The type of this study is analytically descriptive. The data gathering technique is conducted through library study and field study that is done via interviews and questionnaires. The data analysis technique uses qualitative analysis.

There have factually been various provisions of the legislation in efforts of succeeding exclusive breastfeeding program for realizing the children's rights. The efforts are implemented, among others, through the implementation of administrative sanctions to hospital hindering the success of exclusive breastfeeding program. Such a regulation is intended to make the Health Office able to carry out its role according to the prevailing provisions in the objective of achieving the success of exclusive breastfeeding program. The Health Office of Semarang Municipality, as a matter of fact, has not fully executed its imperative. This is caused by the formulation of the rules that remains unobvious so that it creates misunderstanding in its implementation, limitedness of the human resource for the surveillance, and the limited number of counselors in Semarang City beside the level of public knowledge on exclusive breastfeeding that remains low.

Keywords: role, Health Office, administrative sanction, hospital, exclusive breastfeeding.