

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Tentang Kualifikasi Kepala Puskesmas Dikaitkan Dengan Mutu Pelayanan Kesehatan

Djimmy Heru Purnomo Babo^{1*}

¹STIKes Sumber Waras

*Email korespondensi: Djimmy@stikessumberwaras.ac.id

Abstrak

Keberadaan Puskesmas merupakan salah satu bentuk dari perwujudan kebijakan Pemerintah di bidang pembangunan kesehatan dengan maksud untuk mempertinggi derajat kesehatan masyarakat. Puskesmas dituntut untuk memberikan mutu pelayanan kesehatan yang maksimal, maka dibutuhkan sosok pemimpin yaitu Kepala Puskesmas yang mampu mengendalikan dan mengatur jalannya Puskesmas sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi yang telah ditetapkan. Tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui dan memahami kebijakan Pemerintah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan mutu pelayanan kesehatan serta akibat hukum dari perspektif yuridis dan perspektif administratif. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris dan dianalisis secara kualitatif. Diperoleh simpulan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tidak mempunyai kebijakan (*beleidsregel*) secara tertulis dalam membuat keputusan penunjukkan calon Kepala Puskesmas. 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.

Kata kunci: Kebijakan, Pemerintah Daerah, Puskesmas, Kualifikasi Kepala Puskesmas

PENDAHULUAN

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan kesehatan tersebut diselenggarakan upaya kesehatan secara menyeluruh, terpadu, dan berkesinambungan yang dikembangkan melalui Sistem Kesehatan Nasional (SKN) tahun 2012. SKN merupakan suatu kerangka acuan yang menghimpun berbagai upaya Bangsa Indonesia untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Salah satu unit pelaksana upaya kesehatan masyarakat tersebut adalah Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas). Puskesmas sebagai pusat layanan kesehatan dasar yang berinteraksi secara langsung kepada masyarakat yang bersifat komprehensif dengan kegiatannya mengutamakan pada upaya promotif dan preventif yang didukung dengan upaya kuratif dan rehabilitatif secara terpadu yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan pembangunan kesehatan di satu atau sebagian wilayah kecamatan. (Sekretariat Jenderal Kementerian Kesehatan RI, 2015)

Penyelenggaraan bidang kesehatan di Kabupaten Banggai, berdasarkan Pasal 3 Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Banggai disebutkan bahwa: "Dinas Kesehatan mempunyai urusan pemerintahan di bidang kesehatan" dan Pasal 11 disebutkan bahwa: "untuk Unit Pelaksana Teknis di bidang kesehatan berupa Rumah Sakit Daerah Kabupaten dan Pusat Kesehatan Masyarakat sebagai unit organisasi bersifat fungsional dan unit layanan yang bekerja secara profesional." Kemudian dalam Pasal 2 Peraturan Bupati

Banggai Nomor 11 Tahun 2017 tentang Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan disebutkan bahwa: “urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dinas kesehatan yakni urusan bidang kesehatan di antaranya yaitu sub urusan upaya kesehatan pengelolaan unit kesehatan masyarakat daerah kabupaten.”

Puskesmas merupakan salah satu unit pelaksana teknis berbasis usaha kesehatan masyarakat yang digerakkan oleh Pemerintah Daerah yang dalam tata laksanaanya mengacu pada peraturan pelaksanaan teknis yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Salah satunya adalah Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat. Penyediaan dan penyelenggaraan layanan kesehatan membutuhkan dukungan sumber daya yang memadai untuk memenuhi kebutuhan layanan yang baik, salah satunya yaitu sumber daya manusia kesehatan. Dalam hal penyediaan sumber daya manusia, WHO mengidentifikasi empat jenis ketidakberimbangan yaitu dalam hal jumlah, kualifikasi (pendidikan, pelatihan dan kemampuan), distribusi, dan kegagalan kebijakan publik sebelumnya. (Ede Surya Darmawan & Amal Chalik Sjaaf, 2017)

Manajemen sumber daya dan mutu merupakan satu kesatuan sistem pengelolaan Puskesmas yang tidak bisa terpisah satu dengan yang lainnya yang harus dikuasai sepenuhnya oleh tim manajemen Puskesmas di bawah kepemimpinan Kepala Puskesmas, dengan kemampuan kinerja yang dimiliki oleh seorang pemimpin dapat mempengaruhi kinerja bawahan untuk melakukan pekerjaan sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan Puskesmas. Upaya peningkatan kinerja tenaga kesehatan menuntut peran seorang Kepala Puskesmas dalam melakukan pendekatan kepemimpinan yang efektif dalam upaya mewujudkan kinerja Puskesmas yang bermutu dan mendukung tercapainya sasaran dan tujuan penyelenggaraan upaya kesehatan di Puskesmas dan mengatasi masalah-masalah kesehatan yang dihadapi masyarakat di wilayah kerjanya.

Keberadaan Puskesmas merupakan salah satu bentuk dari perwujudan kebijakan Pemerintah di bidang pembangunan kesehatan dengan maksud untuk mempertinggi derajat kesehatan masyarakat. Puskesmas dituntut untuk memberikan mutu pelayanan kesehatan yang maksimal, maka dibutuhkan sosok pemimpin yaitu Kepala Puskesmas yang mampu mengendalikan dan mengatur jalannya Puskesmas sesuai dengan kompetensi dan kualifikasi yang telah ditetapkan. (Steffany Makatumpias et al., 2017)

Terkait dengan peran Kepala Puskesmas, menurut Aulawi dalam jurnal kedokteran masyarakat menyatakan bahwa: Peran manajerial yang mempunyai skor tinggi adalah Kepala Puskesmas SKM, dimana terdapat peran pemimpin, penyebar informasi, penanganan gangguan dan negosiator. Hal ini berkaitan dengan rendahnya kemampuan dokter ataupun tenaga kesehatan lainnya dalam bidang manajemen kesehatan masyarakat dan kurangnya pelatihan/pendidikan kepemimpinan maupun manajemen kesehatan, lebih menekankan ke pelatihan/pendidikan klinis. Kondisi tersebut berakibat setelah menjadi pimpinan di pelayanan primer, lebih berfokus pada aspek klinis sebagai tanggung jawab utama. (Aulawi Aulawi et al., 2016)

Puskesmas di Kabupaten Banggai berjumlah 26 unit dan berdasarkan pengamatan penulis bahwa Kepala Puskesmas di Kabupaten Banggai dipimpin dari latar belakang pendidikan sebagai berikut satu orang dengan latar belakang pendidikan dokter umum, dua orang dengan latar belakang pendidikan dokter gigi, sepuluh orang dengan latar belakang pendidikan sarjana kesehatan masyarakat, satu orang dengan latar belakang pendidikan sarjana keperawatan, satu orang dengan latar belakang pendidikan sarjana sains terapan, tujuh orang dengan latar belakang pendidikan D3 atau ahli madya keperawatan dan kebidanan, dua orang dengan latar belakang Sekolah Perawat Kesehatan (SPK), dan dua orang dengan latar belakang pendidikan sarjana diluar bidang kesehatan yaitu sarjana hukum dan sarjana sosial.

Persoalan menjadi menarik untuk diteliti terkait kebijakan tentang kualifikasi Kepala Puskesmas yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai. Berdasarkan pengamatan penulis dari 26 Puskesmas di Kabupaten Banggai, hanya 15 orang Kepala Puskesmas yang memenuhi standar kualifikasi sesuai dengan ketentuan yang telah dipersyaratkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat disebutkan bahwa: "Puskesmas dipimpin oleh Kepala Puskesmas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" dan pada Pasal 44 ayat (2) disebutkan bahwa: "Untuk dapat diangkat sebagai Kepala Puskesmas harus memenuhi persyaratan: berstatus sebagai Aparatur Sipil negara, memiliki pendidikan bidang kesehatan paling rendah sarjana S-1 (strata satu) atau D-4 (diploma empat), pernah paling rendah menduduki jabatan fungsional tenaga kesehatan jenjang ahli pertama paling sedikit 2 (dua) tahun, memiliki kemampuan manajemen dibidang kesehatan masyarakat, dan masa kerja di Puskesmas paling sedikit 2 (dua) tahun, dan telah mengikuti pelatihan manajemen Puskesmas."

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XIII/2015, dinyatakan bahwa Pasal 11 ayat (1) huruf a dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sehingga putusan tersebut mengandung pengertian bahwa dokter yang adalah tenaga medis tetap dikelompokkan sebagai tenaga kesehatan tetapi tidak tunduk kepada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan melainkan tunduk kepada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran. (Indra Yudha Koswara, 2018)

Selain itu kebijakan pemerintah yang dulunya jabatan Kepala Puskesmas dijabat oleh pejabat struktural tenaga kesehatan, sekarang mengalami perubahan yaitu jabatan Kepala Puskesmas dijabat oleh pejabat fungsional tenaga kesehatan. Hal di atas sesuai dengan Pasal 95 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, disebutkan bahwa: "kepala unit pelaksana teknis yang berbentuk pusat kesehatan masyarakat dijabat oleh pejabat fungsional tenaga kesehatan yang diberikan tugas tambahan."

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas maka perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas dalam hal pengangkatan Kepala Puskesmas, apakah sudah sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku kemudian dikaitkan dengan melihat hasil kinerja berdasarkan mutu pelayanan kesehatan dan akibat hukum dari perspektif yuridis dan administratif jika kualifikasi Kepala Puskesmas tidak terpenuhi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

METODE

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.

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Dalam penelitian ini penulis akan mendeskripsikan pelaksanaan kebijakan kualifikasi Kepala Puskesmas yang telah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai, menganalisis pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas

dikaitkan dengan mutu pelayanan kesehatan, serta akibat hukum dalam perspektif yuridis dan administratif jika kebijakan tidak terpenuhi sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Data yang diperoleh di lapangan akan diuraikan dalam bentuk tabel, gambar, dan uraian deskriptif yang kemudian dianalisis.

Pada penelitian ini jenis data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung melalui studi lapangan, sedangkan data sekunder adalah data yang telah diolah oleh pihak ketiga yang berupa studi pustaka dan studi dokumen.

Data yang telah melalui proses editing kemudian akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan referensi yang ada dalam tinjauan pustaka dan berpedoman teori/asas hukum. Analisis pada penelitian ini tidak menggunakan data yang sifatnya statistik atau matematis yang berbentuk angka, namun data yang akan disajikan bersifat deskriptif yaitu berupa analisis kebijakan Pemerintah dan hasil wawancara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang Kulaifikasi Kepala Puskesmas berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku

Pelaksanaan pengangkatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Banggai bisa menjadi tidak bertentangan, jika memang tenaga kesehatan yang ada di Kabupaten Banggai yang memiliki latar belakang pendidikan sesuai yang telah dipersyaratkan itu ternyata kurang, sehingga dalam pengangkatan Kepala Puskesmas, Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai bisa mengambil keputusan lain dengan menunjuk dan mengangkat Kepala Puskesmas dari latar belakang pendidikan di luar kualifikasi.

Unsur lainnya yang bisa menjadikan keputusan tersebut bisa menjadi tidak bertentangan adalah jika Daerah Kabupaten Banggai termasuk dalam kategori daerah terpencil. Dimana sesuai ketentuan dalam Pasal 44 ayat (3) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, disebutkan bahwa: “dalam hal di Puskesmas kawasan terpencil dan sangat terpencil tidak tersedia seorang tenaga kesehatan dengan kualifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan c, Kepala Puskesmas dapat dijabat oleh pejabat fungsional tenaga kesehatan dengan tingkat Pendidikan paling rendah diploma tiga”. Namun berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019 dapat diketahui bahwa untuk Provinsi Sulawesi Tengah, Kabupaten Banggai tidak termasuk di dalam kategori Daerah tertinggal.

Selanjutnya dengan adanya usulan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai kepada Bupati melalui BKPSDM Kabupaten Banggai, tugas dan fungsi pokok BKPSDM Kabupaten Banggai adalah melaksanakan penyiapan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, dan pemberhentian PNS Daerah, baik yang menduduki jabatan struktural/fungsional, salah satunya yaitu tugas yang terkait pelaksanaan pengangkatan Kepala Puskesmas.

Dapat dianalisis bahwa dengan tidak adanya bentuk kebijakan (*beleidsregel*) dari Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dalam membuat keputusan penunjukkan calon Kepala Puskesmas, seyogianya Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai bisa membentuk suatu kebijakan yang berbentuk Standar Operasional Prosedur (SOP) yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Kabupaten Banggai dalam rangka sebagai standarisasi dan memberikan informasi mengenai penunjukkan dan penetapan kualifikasi calon Kepala Puskesmas. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 35 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Standar Operasional Prosedur Administrasi Pemerintahan.

Dianalisis lebih lanjut bahwa setiap kebijakan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah untuk mengatur kualifikasi Kepala Puskesmas yang perwujudannya berbentuk SOP diharapkan dapat mewujudkan pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara yang berprinsip pada sistem merit. Dimana sesuai ketentuan yang di atur di dalam Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, disebutkan bahwa “Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.”

Selanjutnya pada Pasal 3 huruf a Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, disebutkan bahwa salah satu ruang lingkup sistem merit untuk “melakukan rekrutmen, seleksi dan promosi berdasarkan kompetisi yang terbuka dan adil dengan menyusun perencanaan sumber daya manusia aparatur secara berkelanjutan.”

Selain itu juga diperoleh pengertian bahwa dengan tidak ditemukannya bentuk kebijakan yang tertulis (*beleidsregel*) tetapi hanya bersifat kebiasaan berupa tahapan atau mekanisme pengangkatan untuk mengatur persyaratan yang harus dipenuhi oleh setiap calon Kepala Puskesmas, sehingga menjadikan penyelenggaraan kebijakan oleh Pemerintah Kabupaten Banggai sebagai penyelenggaraan yang tidak memenuhi legalitas. Legalitas yang dimaksudkan adalah sesuai dengan yang dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo bahwa salah satu persyaratan yang harus dipenuhi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan yaitu “syarat yang menyatakan bahwa perbuatan atau keputusan administrasi negara yang tidak boleh dilakukan tanpa dasar Undang-Undang (dalam hal ini Peraturan Perundang-undangan)” (Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat, 2012:135).

Keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dalam hal ini Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai dalam pelaksanaan pengangkatan Kepala Puskesmas merupakan tindakan yang lahir berdasarkan *Freies Ermessen* yang diperoleh dalam rangka mencapai tujuan yang tepat guna dan berdaya guna bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi pemerintahan daerah di bidang kesehatan yang disesuaikan pada bentuk kondisi/kebutuhan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai sendiri dan merupakan salah satu bentuk upaya alternatif untuk menghindari dan mengisi kekosongan jabatan akibat adanya penolakan dari calon Kepala Puskesmas yang telah ditunjuk sebelumnya.

Hal di atas sependapat dengan apa yang dikemukakan dalam jurnal yuridis, bahwa: “*Freies Ermessen* adalah suatu kebebasan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dari pada berpegang teguh pada ketentuan hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum.” (Lutfil Ansori, 2015) Namun keputusan yang diambil dalam menentukan calon Kepala Puskesmas oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dalam hal ini oleh Dinas Kesehatan haruslah ada pembatasan dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Muchsan bahwa “penggunaan *Freies Ermessen* tidak boleh bertentangan dengan sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).”

Keputusan yang diambil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dalam pelaksanaan pengangkatan Kepala Puskesmas dari latar belakang pendidikan di luar kualifikasi yang telah dipersyaratkan merupakan suatu keputusan yang bersifat diskresi. Keputusan yang diambil bertujuan untuk mengatasi persoalan terhadap pengangkatan

Kepala Puskesmas yang disebabkan oleh adanya penolakan terhadap penunjukan calon Kepala Puskesmas untuk menduduki jabatan Kepala Puskesmas sehingga alternatif kebijakan yang diambil yaitu dengan memilih pegawai yang mempunyai pengalaman kerja paling lama/senioritas meskipun tingkat pendidikannya tidak memenuhi kualifikasi yang telah dipersyaratkan.

Tugas dan Kewenangan Pemerintah Daerah

Sebagaimana penjelasan di atas mengenai urusan pemerintahan dapat dianalisis bahwa urusan pemerintahan konkuren bersifat wajib yang kemudian menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah yang diperoleh secara atribusi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana salah satu urusan yang menjadi kewenangan Daerah adalah mengurus urusan pemerintahan berkaitan pelayanan dasar di bidang kesehatan.

Pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan kualifikasi Kepala Puskesmas adalah Urusan Sumber Daya Manusia (SDM) Kesehatan, berdasarkan penjelasan pada lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, angka 1 Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, huruf b Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kesehatan adalah sebagai berikut: Urusan Pemerintah Pusat yaitu penetapan standarisasi dan registrasi tenaga kesehatan Indonesia, penetapan standar kompetensi teknis dan sertifikasi pelaksana urusan pemerintahan bidang kesehatan, dan penerapan standar dan pengembangan kapasitas SDM kesehatan serta perencanaan dan pengembangan SDM kesehatan untuk UKM dan UKP Nasional dan Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yaitu perencanaan dan pengembangan SDM kesehatan untuk UKM dan UKP Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tentang pembagian urusan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang berkaitan Urusan Sumber Daya Manusia (SDM) Kesehatan di atas, dapat dianalisis bahwa Pemerintah Pusat ternyata bertanggung jawab untuk menetapkan standar kompetensi yang harus dimiliki oleh setiap tenaga kesehatan yang dalam penelitian ini berkaitan dengan standar kompetensi atau kualifikasi dari Kepala Puskesmas, sedangkan untuk Pemerintah Daerah hanya bertanggung jawab dalam hal perencanaan dan pengembangan Kepala Puskesmas berdasarkan penetapan kualifikasi dari Pemerintah Pusat.

Hasil analisis di atas tentang tugas dan kewenangan Pemerintah Daerah, jika dikaji dengan teori kewenangan maka didapatkan penjelasan bahwa memang Bupati Kabupaten Banggai mempunyai kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri dan itu merupakan suatu bentuk kekuasaan yang sah, salah satunya yaitu dalam menetapkan dan melaksanakan pengangkatan Kepala Puskesmas yang berasaskan pada pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Hal ini juga telah sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, disebutkan bahwa: "Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Pasal ini mengandung pengertian bahwa Pemerintah Kabupaten Banggai dalam menetapkan pengangkatan Kepala Puskesmas haruslah berdasarkan pada ketentuan persyaratan kualifikasi di dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah dibentuk oleh Pemerintah.

Dengan demikian berdasarkan penjelasan analisis di atas, bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan kualifikasi Kepala

Puskesmas sehingga harus tunduk terhadap ketentuan tentang kualifikasi Kepala Puskesmas yang telah dibentuk oleh Pemerintah Pusat yakni ketentuan yang ada di dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat.

Tugas dan Kewenangan Menteri Kesehatan

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat telah mensyaratkan untuk jabatan Kepala Puskesmas adalah seorang tenaga kesehatan dengan kriteria pendidikan paling rendah adalah sarjana. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat dibuat berdasarkan pertimbangan yang matang dan sangat rasional disebabkan dalam menghadapi perubahan fungsi Puskesmas sendiri, yang dimana fungsi utama dari Puskesmas saat ini adalah fasilitas pelayanan kesehatan primer yang melaksanakan pelayanan kesehatan kepada masyarakat dengan mengutamakan pada pelayanan kesehatan yang bersifat promotif dan preventif (Andi Umardiono et al., 2018), sehingganya dalam tata kelola pengisian struktur organisasi yang salah satunya yaitu jabatan Kepala Puskesmas haruslah disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi kerja Puskesmas.

Dapat diketahui bahwa kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat adalah tentang kebijakan dasar dan merupakan strategi yang dilakukan Pemerintah dalam upaya untuk mengoptimalkan fungsi Puskesmas. Oleh karena hanya merupakan kebijakan atau pedoman dasar maka dalam pelaksanaan penyelenggaraan kebijakan yang akan dilakukan oleh setiap Pemerintah Daerah bebas untuk memilih, disebabkan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan sendiri sesuai dengan asas pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya untuk mengatur urusan pemerintahannya sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Hal tersebut dikorelasikan dengan penerapan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dalam hal pengangkatan Kepala Puskesmas berdasarkan kualifikasi yang telah dipersyaratkan sesuai dengan Peraturan-Perundang-undangan, sebaiknya Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dalam hal ini Dinas Kesehatan Kabupaten Banggai bersama Bupati Banggai harus mematuhi segala ketentuan-ketentuan mengenai kualifikasi persyaratan jabatan Kepala Puskesmas yang telah dibentuk dan ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat.

Mengenai sistem tata urutan Peraturan Perundang-undangan, sama halnya dengan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Menteri juga tidak diatur dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disebutkan bahwa: “jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Tetapi keberadaan Peraturan Menteri diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disebutkan bahwa: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Memang ketentuan di atas tidak disebutkan secara tegas jenis Peraturan Perundang-undangan berupa Peraturan Menteri, namun dengan adanya frasa yang menyebutkan peraturan yang ditetapkan oleh menteri, dapat dianalisis bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa: “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat memperoleh kewenangan delegasi yang diberikan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah dan merupakan pelimpahan kewenangan/atribusi yang sebelumnya telah ada yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian bahwa Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat yang sebelumnya telah memperoleh kewenangan atribusi bersifat kewenangan asli yang diperintahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan juga memperoleh kewenangan delegasi yang diperintahkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, sehingga menjadikan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat ini sebagai dan bentuk Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai kewenangan yang sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dijadikan sebagai dasar hukum dalam mengatur kualifikasi Kepala Puskesmas.

Mencermati keseluruhan penjelasan di atas bahwa dengan tidak ditemukannya bentuk kebijakan yang tertulis (*beleidsregel*) untuk mengatur kualifikasi Kepala Puskesmas namun hanya berupa keputusan yang bersifat hukum kebiasaan yang digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai dalam pelaksanaan pengangkatan Kepala Puskesmas dapat dianggap sebagai keputusan yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan pada asas *Lex Superior Derogat Legi Inferior* bahwa Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan Peraturan yang lebih rendah serta tidak mengandung adanya legalitas untuk menjamin adanya kepastian hukum dikarenakan masih mengangkat Kepala Puskesmas di luar kualifikasi yang telah dipersyaratkan oleh Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat.

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tentang Kualifikasi Kepala Puskesmas dikaitkan dengan Mutu Pelayanan Kesehatan

Mutu pelayanan kesehatan merupakan salah satu syarat pokok dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan, yaitu dengan berdasarkan tingkat kesempurnaan pelayanan kesehatan yang diselenggarakan di Puskesmas, yang disatu pihak dapat memuaskan para pemakai jasa pelayanan, dan di pihak lain tata cara penyelenggaraannya sesuai dengan kode etik serta standar yang telah ditetapkan. Indikator input pada aspek sumber daya manusia kesehatan Kepala Puskesmas adalah sebagai berikut:

Pola Kepemimpinan

Kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan Dokter Gigi, SKM dan D3 Kesehatan mempunyai kecenderungan menerapkan pola kepemimpinan dengan baik yaitu pola kepemimpinan demokratis. Sedangkan untuk Kepala Puskesmas yang berlatar

belakang pendidikan Sarjana non kesehatan dan SPK lebih cenderung menerapkan pola kepemimpinan yang bebas. Setiap Kepala Puskesmas haruslah menerapkan gaya/pola kepemimpinan secara demokratis sehingga setiap Kepala Puskesmas dapat mengambil setiap kebijakan/keputusan sesuai dengan prosedur yang ada dengan melibatkan setiap staf untuk mengambil keputusan secara bersama-sama guna meningkatkan kinerja pelayanan di Puskesmas.

Dengan demikian bahwa Kepala Puskesmas dengan latar belakang diluar kualifikasi yaitu Sarjana non kesehatan dan SPK yang memiliki kecenderungan menerapkan pola kepemimpinan bebas, dimana penerapan pola kepemimpinan bebas dianggap tidak sepadan atau tidak sesuai untuk diterapkan dalam penerapan fungsi manajemen Puskesmas sebagai pimpinan. Kemudian dapat dianggap sebagai penerapan pola kepemimpinan yang tidak mencerminkan adanya asas profesionalitas dan dianggap bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 1 Huruf a Angka 5 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 44 Tahun 2016 tentang Pedoman Manajemen Puskesmas, disebutkan bahwa: “Pedoman manajemen Puskesmas harus menjadi acuan bagi Puskesmas dalam menerapkan pola kepemimpinan yang tepat dalam menggerakkan, memotivasi, dan membangun budaya kerja yang baik serta bertanggung jawab untuk meningkatkan mutu dan kinerjanya.”

Kompetensi Manajemen Kesehatan Masyarakat

Kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan Dokter Gigi, SKM serta D3 Kesehatan lebih mempunyai kelebihan terkait pengetahuan konsep manajemen kesehatan masyarakat. Sedangkan untuk Kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan Sarjana non kesehatan dan SPK lebih cenderung kurang memahami akan konsep manajemen kesehatan masyarakat.

Dengan demikian dapat diperoleh pengertian bahwa kurangnya pemahaman/pengetahuan Kepala Puskesmas dari latar belakang diluar kualifikasi yaitu Sarjana non kesehatan dan SPK terhadap konsep manajemen kesehatan masyarakat dapat dianggap sebagai suatu kemampuan/kompetensi yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang telah disyaratkan di dalam Pasal 44 ayat (2) huruf d Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, dan tidak mencerminkan adanya asas profesionalitas dalam pelaksanaan fungsi keahlian sebagai pimpinan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pelatihan Manajemen Puskesmas

Pelaksanaan pelatihan manajemen Puskesmas untuk Kepala Puskesmas di Kabupaten Banggai belum terlaksana dengan baik. Pelatihan manajemen Puskesmas terakhir kali dilaksanakan pada awal tahun 2018. Pelatihan manajemen Puskesmas hanya dilaksanakan di tingkat Provinsi saja yaitu di Kota Palu dan untuk pesertanya terdiri dari dua peserta yakni masing-masing Kepala Puskesmas dan kepala tata usaha Puskesmas, dan pelatihan manajemen Puskesmas hanya difokuskan bagi Puskesmas-Puskesmas yang akan mengikuti penilaian akreditasi saja.

Selanjutnya untuk delapan Kepala Puskesmas yang belum mengikuti pelatihan manajemen Puskesmas disebabkan oleh peserta pelatihan manajemen Puskesmas dibatasi dari perwakilan masing-masing Kabupaten yang ada di Provinsi Sulawesi Tengah, pada waktu pelaksanaan pelatihan di Tahun 2018 kedelapan Kepala Puskesmas tersebut belum menjabat sebagai Kepala Puskesmas dan sampai saat dilaksanakannya penelitian ini para Kepala-Kepala Puskesmas belum mengetahui adanya pelatihan manajemen Puskesmas yang akan dilaksanakan di Tahun 2019.

Dengan demikian dapat diperoleh bahwa Kepala Puskesmas yang belum mengikuti pelatihan manajemen Puskesmas bertentangan dengan ketentuan di dalam Pasal 44 ayat (2) huruf f Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan

Masyarakat, dan pelaksanaan pelatihan manajemen Puskesmas yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah yang belum mengikutsertakan sebagian Kepala Puskesmas dianggap sebagai pelaksanaan yang tidak mencerminkan adanya asas keadilan dan kesetaraan kepada Kepala Puskesmas.

Pembinaan Staf

Pelaksanaan pembinaan staf yang dilaksanakan oleh kesepuluh Kepala Puskesmas sudah terlaksana dengan baik, namun jika dikaitkan dengan hasil kinerja berdasarkan SPM yang telah dilaksanakan oleh kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan di luar kualifikasi masih belum mampu untuk mencapai hasil kinerja yang optimal.

Dengan demikian dapat diperoleh bahwa keseluruhan Kepala Puskesmas yang telah melaksanakan pembinaan staf dengan baik telah mencerminkan sebagai pelaksanaan yang mengandung asas profesionalitas dan tidak bertentangan dengan Pasal 1 huruf a angka 3 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 44 Tahun 2016 tentang Pedoman Manajemen Puskesmas, disebutkan bahwa: “Pedoman manajemen Puskesmas harus menjadi acuan bagi Puskesmas dalam melaksanakan pengawasan, pengendalian dan penilaian kinerja Puskesmas.

Hasil Kinerja

Puskesmas dengan Kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan Sarjana Kesehatan dan Sarjana Kedokteran lebih memiliki kecenderungan dapat meningkatkan kinerja pelayanan kesehatan Puskesmas sesuai Standar Pelayanan Minimal dengan baik, sedangkan bagi Kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan Sarjana non kesehatan, D3 Kesehatan dan SPK lebih memiliki kecenderungan kurang mampu dan belum bisa memaksimalkan kinerja pelayanan kesehatan sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal.

Dengan demikian dapat diperoleh pengertian bahwa penyelenggaraan pelayanan kesehatan berdasarkan hasil kinerja yang telah diselenggarakan oleh Puskesmas dengan Kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan diluar kualifikasi yaitu Sarjana non kesehatan, D3 Kesehatan dan SPK yang kurang mampu dan belum bisa memenuhi capaian 100% pada SPM Kesehatan dianggap bertentangan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Standar Teknis Pemenuhan Mutu Pelayanan Dasar pada Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan dan tidak mencerminkan asas akuntabilitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat sebagai penerima manfaat.

Akibat Hukum dari Perspektif Yuridis dan Administratif jika Kualifikasi Kepala Puskesmas tidak terpenuhi sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku

Akibat Hukum dari Perspektif Yuridis

Dengan demikian dapat diperoleh penjelasan bahwa keputusan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai yang bersifat hukum kebiasaan tersebut dalam mengatur persyaratan yang harus dipenuhi setiap calon Kepala Puskesmas merupakan bentuk kebijakan yang bertentangan dan dapat dibatalkan, karena mekanisme persyaratan yang dijalankan tidak mengacu pada kualifikasi yang telah ditetapkan dan/atau dipersyaratkan di dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat.

Hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

Selanjutnya wujud kebijakan yang berbentuk Surat Keputusan Bupati Banggai tentang pengangkatan Kepala Puskesmas Pemerintah Kabupaten Banggai dianggap sebagai suatu surat keputusan yang cacat karena tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan (cacat secara yuridis) dan sebagai kebijakan yang tidak mencerminkan adanya kepastian hukum sehingga memperoleh akibat hukum yuridis yaitu surat keputusan tentang pengangkatan Kepala Puskesmas dapat dibatalkan disebabkan bertentangan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, hal ini berdasarkan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferior* bahwa Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan Peraturan yang lebih rendah.

Akibat Hukum dari Perspektif Administratif

Dengan demikian dapat diperoleh penjelasan bahwa pengangkatan Kepala Puskesmas dari latar belakang pendidikan diluar kualifikasi yang telah dipersyaratkan bertentangan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 46 Tahun 2015 tentang Akreditasi Puskesmas, Klinik Pratama, Tempat Praktik Mandiri Dokter, Dan Tempat Praktik Mandiri Dokter Gigi dan tidak mencerminkan adanya keadilan dan kesetaraan, dimana Puskesmas dengan Kepala Puskesmas dari latar belakang diluar kualifikasi tidak memperoleh kesempatan yang sama dengan kolega mereka yaitu Kepala Puskesmas dari latar belakang sesuai kualifikasi untuk mendapatkan penilaian akreditasi yang baik.

Dapat dianalisis bahwa dengan tugas dan tanggung jawab yang harus di jalankan oleh setiap Kepala Puskesmas di Kabupaten Banggai dan tidak terlepas dari adanya perubahan kebijakan Pemerintah Pusat tentang jabatan seorang Kepala Puskesmas adalah jabatan fungsional dan diberikan tugas tambahan, sehingga membuat setiap Kepala Puskesmas harus menjalankan kedua fungsi pekerjaan secara bersamaan dan pada saat penelitian berlangsung ditemukan adanya pengunduran diri yang dilakukan oleh dua Kepala Puskesmas.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dianalisis bahwa akibat hukum administratif yang didapatkan jika kualifikasi Kepala Puskesmas tidak terpenuhi sesuai Peraturan Perundangan yang berlaku adalah mengakibatkan terjadinya pengunduran diri yang dilakukan oleh Kepala Puskesmas akibat adanya rangkap jabatan dan ketidaksesuaian antara kompetensi/kualifikasi yang dimiliki dengan tugas tanggung jawab seorang Kepala Puskesmas yang harus dipenuhi.

Diperoleh penjelasan bahwa rangkap jabatan yang dilaksanakan oleh Kepala Puskesmas di Kabupaten Banggai sehingga menyebabkan terjadinya pengunduran diri karena ketidaksesuaian antara kompetensi dan kualifikasi dengan tugas tanggung jawab dari seorang Kepala Puskesmas dapat dianggap bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Hal tersebut berdasarkan ketentuan di dalam Pasal 98 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang disebutkan bahwa: "Dalam rangka optimalisasi pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja organisasi, pejabat fungsional dilarang rangkap Jabatan dengan JA atau JPT, kecuali untuk JA atau JPT yang kompetensi dan bidang tugas Jabatannya sama dan tidak dapat dipisahkan dengan kompetensi dan bidang tugas JF."

Kemudian berdasarkan hasil penelitian didapatkan bahwa empat Kepala Puskesmas yang memiliki latar belakang pendidikan Sarjana non kesehatan dan SPK mengeluhkan terkait adanya perubahan kebijakan dari Pemerintah yaitu jabatan Kepala Puskesmas di jabat oleh jabatan fungsional tenaga kesehatan. Perubahan kebijakan tersebut berakibat dan berpengaruh pada penghasilan yang mereka dapatkan selama menjabat sebagai Kepala Puskesmas. Selama menjabat sebagai Kepala Puskesmas, penghasilan yang mereka peroleh hanya dibayarkan berdasarkan jabatan fungsional tenaga kesehatan saja sedangkan untuk tunjangan jabatan tugas tambahan sebagai Kepala Puskesmas tidak dibayarkan.

Berdasarkan hasil penelitian di atas dapat dianalisis bahwa akibat hukum administratif yang didapatkan jika kualifikasi Kepala Puskesmas tidak terpenuhi sesuai Peraturan Perundangan yang berlaku adalah berdampak pada ketidaksesuaian atas hak penggajian yang diterima oleh setiap Kepala Puskesmas dari latar belakang pendidikan di luar kualifikasi yang telah dipersyaratkan dengan kolega mereka yakni Kepala Puskesmas dari latar belakang pendidikan yang sesuai dengan kualifikasi yang telah dipersyaratkan (Dokter dan SKM) padahal mereka mengerjakan pekerjaan dan mengemban tanggung jawab yang sama.

Sesuai ketentuan di dalam Pasal 3 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberian Gaji, Pensiun, atau Tunjangan Ketiga Belas Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun atau Tunjangan, yang disebutkan bahwa: "Penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan bagi: PNS, Prajurit TNI, Anggota POLRI, dan Pejabat Negara paling sedikit meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan paling banyak meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan tunjangan kinerja."

Berdasarkan penjelasan Pasal di atas dapat dianalisis bahwa memang seharusnya untuk setiap tenaga kesehatan yang menjabat sebagai Kepala Puskesmas yang merupakan tugas tambahan haruslah mendapatkan penghasilan tunjangan jabatan sebagai Kepala Puskesmas. Dengan demikian berdasarkan penjelasan Pasal di atas bahwa untuk penggajian Kepala Puskesmas di Kabupaten Banggai yang berdasarkan pada ketentuan di dalam Peraturan Bupati Banggai Nomor 73 Tahun 2017 tentang Pembentukan Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah Pusat Kesehatan Masyarakat bahwa untuk gaji yang diterima oleh Kepala Puskesmas hanyalah sebagai jabatan fungsional tenaga kesehatan yang diberikan tugas tambahan dapat dikatakan sebagai bentuk kebijakan yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberian Gaji, Pensiun, atau Tunjangan Ketiga Belas Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun atau Tunjangan.

Kemudian akibat hukum administratif lainnya yang didapatkan jika kualifikasi Kepala Puskesmas tidak terpenuhi sesuai Peraturan Perundangan yang berlaku ialah Puskesmas dengan Kepala Puskesmas berlatar belakang pendidikan Sarjana non kesehatan, D3 Kesehatan dan SPK yang lebih memiliki kecenderungan kurang mampu dan belum bisa memaksimalkan kinerja pelayanan kesehatan sesuai dengan SPM sehingga dapat mempengaruhi penerimaan jumlah Biaya Operasional Kesehatan (BOK) yang akan diterima Puskesmas yaitu anggaran BOK yang diterima tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. BOK merupakan bantuan dari Pemerintah Pusat yang akan diberikan kepada Puskesmas melalui Kementerian Kesehatan untuk mendukung operasional Puskesmas dalam rangka meningkatkan pencapaian program kesehatan prioritas nasional berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) khususnya kegiatan promotif preventif sebagai bagian dari upaya kesehatan masyarakat.

KESIMPULAN

Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai tidak mempunyai kebijakan (beleidsregel) secara tertulis dalam membuat keputusan penunjukkan calon Kepala Puskesmas yang berupa surat edaran, memo, instruksi maupun pengumuman. Keputusan untuk mengatur

kualifikasi Kepala Puskesmas hanya bersifat hukum kebiasaan, dikarenakan memang bukanlah menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai untuk mengatur kualifikasi Kepala Puskesmas (kepegawaian) melainkan merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat yakni Kementerian Kesehatan melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat. Sehingga menjadikan keputusan yang diambil oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai yang berupa hukum kebiasaan yang digunakan untuk menetapkan pengangkatan Kepala Puskesmas sebagai bentuk keputusan yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan pada asas *Lex Superior Derogat Legi Inferior* bahwa Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan Peraturan yang lebih rendah, dikarenakan hukum kebiasaan tersebut tidak mengandung adanya asas legalitas untuk menjamin adanya kepastian hukum dikarenakan masih mengangkat Kepala Puskesmas di luar kualifikasi yang telah dipersyaratkan oleh Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat yaitu Kepala Puskesmas berlatar belakang pendidikan Sarjana non Kesehatan, D3 Kesehatan, dan SPK.

Tidak adanya bentuk kebijakan Pemerintah Kabupaten Banggai tentang kualifikasi Kepala Puskesmas namun hanya bersifat hukum kebiasaan yang dijadikan dasar dalam pengangkatan Kepala Puskesmas sehingga menghasilkan pengangkatan Kepala Puskesmas diluar kualifikasi yang telah dipersyaratkan, maka dikaitkan dengan mutu pelayanan kesehatan sehingga diperoleh hasil yaitu Kepala Puskesmas yang berlatar belakang pendidikan Sarjana non kesehatan, D3 Kesehatan dan SPK belum mampu untuk memenuhi kriteria kualitas mutu pelayanan kesehatan yang baik.

Wujud kebijakan yang berbentuk Surat Keputusan Bupati Banggai tentang pengangkatan Kepala Puskesmas Pemerintah Kabupaten Banggai dianggap sebagai suatu surat keputusan yang cacat karena tidak memenuhi persyaratan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan (cacat secara yuridis) serta sebagai kebijakan yang tidak mencerminkan adanya kepastian hukum sehingga memperoleh akibat hukum yuridis yaitu pengangkatan Kepala Puskesmas yang berlatar belakang diluar kualifikasi yang telah diangkat berdasarkan SK Bupati Banggai dapat dibatalkan disebabkan bertentangan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat, hal ini berdasarkan asas *Lex Superior Derogat Legi Inferior* bahwa Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan Peraturan yang lebih rendah. Akibat Hukum dari Perspektif Administratif: 1) Puskesmas dengan Kepala Puskesmas yang memiliki latar belakang pendidikan di luar kualifikasi yang telah dipersyaratkan akan memperoleh pengurangan poin pada saat penilaian akreditasi maupun penilaian ulang akreditasi (Re Akreditasi) dan kemungkinan akan mengalami kesulitan untuk meningkatkan atau memperbaiki predikat akreditasi Puskesmas yang telah diperoleh sebelumnya, 2) Mengakibatkan terjadinya pengunduran diri yang dilakukan oleh Kepala Puskesmas akibat adanya rangkap jabatan dan ketidaksesuaian antara kompetensi/kualifikasi yang dimiliki dengan tugas tanggung jawab seorang Kepala Puskesmas yang harus dipenuhi, 3) Berdampak pada ketidaksesuaian atas hak penggajian yang diterima oleh setiap Kepala Puskesmas dari latar belakang pendidikan di luar kualifikasi yang telah dipersyaratkan dengan kolega mereka yakni Kepala Puskesmas dari latar belakang pendidikan yang sesuai dengan kualifikasi yang telah dipersyaratkan (Dokter dan SKM) padahal mereka mengerjakan pekerjaan dan mengemban tanggung jawab yang sama sebagai Kepala Puskesmas dan 4) Puskesmas yang Kepala Puskesmasnya berlatar belakang pendidikan Sarjana non kesehatan, D3 Kesehatan dan SPK yang memiliki kecenderungan kurang mampu dan belum bisa memaksimalkan kinerja pelayanan kesehatan sesuai dengan SPM dapat mempengaruhi penerimaan jumlah Biaya Operasional Kesehatan (BOK) yang akan

diterima Puskesmas yaitu anggaran BOK yang diterima tidak sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya.

Referensi

- Andi Umardiono, Andriati, & Nanang Haryono. (2018). Peningkatan Pelayanan Kesehatan Puskesmas Untuk Penanggulangan Penyakit Tropis Demam Berdarah Dengue. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 4(1).
- Aulawi Aulawi, Riris Andono Ahmad, & Mubasysyir Hasanbasri. (2016). Peran kepala puskesmas SKM dan non SKM dalam meningkatkan kemampuan manajerial puskesmas di kabupaten Oku Timur. *Jurnal Kedokteran Masyarakat*, 32(9).
- Ede Surya Darmawan, & Amal Chalik Sjaaf. (2017). *Administrasi Kesehatan Masyarakat Teori dan Praktik*. Rajawali Pers.
- Indra yudha Koswara. (2018). Perlindungan Tenaga Kesehatan Dalam Regulasi Bidang Kesehatan Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 36 Tentang Kesehatan Dan Sistem Jaminan Sosial. *Jurnal Hukum Positum*, 3(1).
- Lutfil Ansori. (2015). Diskresi Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. *Jurnal Yuridis*, 2(1).
- Sekretariat Jenderal Kementerian Kesehatan RI. (2015). *Rencana Strategis Kementerian Kesehatan Tahun 2015-2019*. Kementerian Kesehatan RI.
- Steffany Makatumpias, T. A. M. Ronny Gosal, & Sofia E. Pangemanan. (2017). Peran Kepala Puskesmas Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Sipil Negara (Studi Di Kecamatan Kepulauan Marore Kabupaten Kepulauan Sangihe). *Jurnal Eksekutif*, 1(1).