

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18
TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH TERHADAP
JABATAN KEPALA PUSKESMAS DI KABUPATEN
MERANGIN PROVINSI JAMBI**

TESIS



AGIE DIONVITOMO
NPM. 2110018412022

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BUNG HATTA
PADANG
2025**

UNIVERSITAS BUNG HATTA

**IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18
TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH TERHADAP
JABATAN KEPALA PUSKESMAS DI KABUPATEN
MERANGIN PROVINSI JAMBI**

TESIS

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Memperoleh Gelar Magister Hukum**



AGIE DIONVITOMO
NPM. 2110018412022

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BUNG HATTA
PADANG
2025**

No. Reg.: 001/MH/Kes/84/III-2025

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BUNG HATTA**

PERSETUJUAN TESIS

No. Reg.: 001/MH/Kes/84/VIII-2025

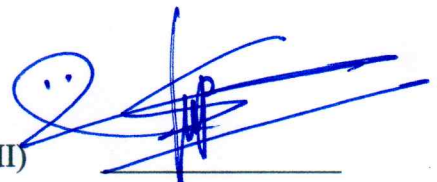
Nama : Agie Dionvitomo
Nomor : 2110018412022
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016
Tentang Perangkat Daerah Terhadap Jabatan Kepala Puskesmas
di Kabupaten Merangin Provinsi Jambi

Telah disetujui pada Hari **Minggu** Tanggal **Dua Puluh Sembilan** Bulan **Juni**
Tahun **Dua Ribu Dua Puluh Lima** untuk dipertahankan dihadapan Tim Penguji.

Dr. Maiyestati, S.H., M.H. (Pembimbing I)



Dr. Sanidjar Pebrihariati. R., S.H., M.H. (Pembimbing II)



Mengetahui

Ketua Program Magister Hukum
Fakultas Hukum



Dr. Deaf Wahyuni Ramadhani, S.H., M.H.

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Bung Hatta



Dr. Sanidjar Pebrihariati. R., S.H., M.H.

**PROGRAM MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BUNG HATTA**

PENGESAHAN TESIS

No. Reg.: 001/MH/Kes/84/VIII-2025

Nama : Agie Dionvitomo
Nomor : 2110018412022
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul Tesis : Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016
Tentang Perangkat Daerah Terhadap Jabatan Kepala Puskesmas
di Kabupaten Merangin Provinsi Jambi

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji pada Hari **Sabtu** Tanggal **Enam Belas**
Bulan **Agustus** Tahun **Dua Ribu Dua Puluh Lima** dan dinyatakan **LULUS**.

SUSUNAN TIM PENGUJI:

1. Dr. Maiyestati, S.H., M.H. (Ketua/ Pembimbing)
2. Dr. Sanidjar Pebrihariati. R., S.H., M.H. (Anggota/ Pembimbing)
3. Dr. Zarfinal, S.H., M.H. (Anggota)
4. Dr. Yofiza Media, S.H., M.H. (Anggota)



Dekan Fakultas Hukum
Universitas Bung Hatta

Dr. Sanidjar Pebrihariati. R., S.H., M.H.

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : AGIE DIONVITOMO

NPM : 2110018412022

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul Tesis : Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016
Tentang Perangkat Daerah Terhadap Jabatan Kepala Puskesmas
di Kabupaten Merangin Provinsi Jambi

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa:

1. Seluruh data, informasi interpretasi serta pernyataan dalam pembahasan dan kesimpulan yang disajikan dalam tesis ini, kecuali yang disebutkan sumbernya merupakan hasil pengamatan, penelitian, pengolahan, serta pemikiran saya dengan pengarahannya dari pembimbing yang ditetapkan.
2. Tesis ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik pada Universitas Bung Hatta maupun pada Perguruan Tinggi lainnya.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya dan apabila dikemudian hari ditemukan adanya bukti ketidakbenaran dalam pernyataan tersebut di atas, saya bersedia menerima sanksi akademis berupa pembatalan gelar yang saya peroleh melalui pengujian tesis ini.

Padang, Juli 2025
Yang membuat pernyataan



AGIE DIONVITOMO
NPM. 2110018412022

**Implementation of Government Regulation Number 18 of 2016 concerning
Regional Apparatus Regarding the Position of Head of Community Health
Centers in Merangin Regency, Jambi Province**

Agie Dionvitomo¹, Maiyestati¹, Sanidjar Pebrihariati R¹
Master of Law Program, Faculty of Law, Bung Hatta University
Email: advtomo@gmail.com

ABSTRACT

The Head of the Community Health Center is responsible for all activities at the Community Health Center, personnel development in his/her work environment, financial management, and management of buildings, infrastructure, and equipment and is responsible to the Head of the District Health Office. This research was conducted in a sociological juridical manner and analyzed descriptively qualitatively with the aim of analyzing the implementation of Government Regulation Number 18 of 2016 concerning Regional Apparatus for the position of Head of Community Health Center in Merangin Regency, the obstacles faced, and the efforts of the local government. The results of the study found that: 1) The Merangin Regency Government has not implemented Government Regulation Number 18 of 2016 concerning Regional Apparatus for the Position of Head of Community Health Center who is still in a structural position, 2) The Regulation of the Regent of Merangin Regency does not include the functional position of the Head of Community Health Center in accordance with applicable provisions, 3) The relevant Regional Apparatus Organization is currently formulating the Regulation of the Regent of Merangin Regency in accordance with applicable provisions.

**Keywords: Functional Position, Head of Community Health Center,
Merangin Regency Government, Jambi Province**

**Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang
Perangkat Daerah Terhadap Jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten
Merangin Provinsi Jambi**

Agie Dionvitomo¹, Maiyestati¹, Sanidjar Pebrihariati R¹

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Bung Hatta

Email: advtomo@gmail.com

ABSTRAK

Kepala Puskesmas merupakan penanggung jawab atas seluruh penyelenggaraan kegiatan di Puskesmas, pembinaan kepegawaian di lingkungan kerjanya, pengelolaan keuangan, dan pengelolaan bangunan, prasarana, dan peralatan serta bertanggung jawab kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten. Penelitian ini dilakukan secara yuridis sosiologis dan dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan tujuan untuk menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin, kendala yang dihadapi, dan upaya pemerintah setempat. Hasil penelitian menemukan bahwa: 1) Pemerintah Kabupaten Merangin belum mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap Jabatan Kepala Puskesmas yang masih dalam jabatan struktural, 2) Peraturan Bupati Kabupaten Merangin belum memuat jabatan fungsional Kepala Puskesmas sesuai ketentuan yang berlaku, 3) Organisasi Perangkat Daerah terkait sedang merumuskan Peraturan Bupati Kabupaten Merangin sesuai ketentuan yang berlaku.

Kata Kunci: Jabatan Fungsional, Kepala Puskesmas, Pemerintah Kabupaten Merangin Provinsi Jambi

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT atas rahmat, nikmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH TERHADAP JABATAN KEPALA PUSKESMAS DI KABUPATEN MERANGIN PROVINSI JAMBI”**. Tujuan penulisan tesis ini, untuk memenuhi kewajiban penulis untuk diajukan sebagai salah satu syarat mendapatkan gelar Magister Hukum di Pascasarjana Universitas Bung Hatta Padang.

Dalam kesempatan ini, dengan tulus dan kerendahan hati penulis mengucapkan ribuan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat **Pembimbing I, Ibu Dr. Maiyestati, S.H., M.H.** dan **Pembimbing II, Ibu Dr. Sanidjar Pebrihariati. R, S.H., M.H.** yang telah banyak memberikan waktu dengan sabar, penuh perhatian, saran-sarannya dalam memberikan bimbingan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Pada kesempatan ini penulis juga menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Bung Hatta, Prof. Dr. Diana Kartika yang telah memberikan kesempatan dan menyelesaikan studi pada tingkat strata dua (S2) pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Bung Hatta.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Dr. Sanidjar Pebrihariati. R, S.H., M.H. yang telah banyak memberikan ilmu, dorongan untuk selesainya tesis ini.

3. Kepala Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Dr. Deaf Wahyuni Rahmadhani, S.H., M.H. yang telah memberikan dorongan, dukungan dan semangat dalam penyelesaian tesis ini.
4. Bapak/Ibu Dosen Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Bung Hatta yang telah memberikan ilmu kepada penulis selama proses belajar mengajar dibangku perkuliahan, penulis ucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya.
5. Bapak/Ibu tenaga kependidikan Program Pascasarjana Universitas Bung Hatta.
6. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Merangin drg. Sony Propesma, M.P.H. yang telah memberikan izin penelitian.
7. Kepala Badan Kepegawaian dan Pembangunan Sumber Daya Manusia Ferdi Firdaus, S.Sos., M.E. yang telah memberikan keterangan dan dukungan terkait penelitian ini.
8. Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Merangin Kiki Yanita Budi Utama, S.STP., M.P.A. yang telah memberikan keterangan, saran dan masukan terkait penelitian ini.
9. Seluruh rekan-rekan Pascasarjana Universitas Bung Hatta Program Studi Hukum yang selalu memberikan semangat dan motivasi dalam segala suka dan duka menyelesaikan tesis ini.
10. Orang Tua Penulis Bapak Sirodjudin Hamid, S.K.M., M.Kes. dan Ibu Syamsiar, Am.Keb. yang telah mendoakan, memberikan dukungan dalam menyelesaikan tesis ini.

11. Istri penulis dr. Lidiyasika, Sp.A. yang telah mendoakan, memberikan semangat, dukungan dan motivasi baik suka dan duka dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata penulis juga mengucapkan ribuan terima kasih kepada semua pihak atas bantuan dan motivasi yang membangun untuk menyelesaikan tesis ini. Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan tersebut dan menjadi ladang amal dan keberkahan. Aamiin Ya Robbal Alamiin.

Padang, Juli 2025

(Agie Dionvitomo)

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL TESIS.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
ABSTRACT	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR GRAFIK	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Permasalahan	1
B. Rumusan Permasalahan.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	7
E. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual	8
1. Kerangka Teoritis.....	8
2. Kerangka Konseptual	21
F. Metode Penelitian.....	25
1. Jenis Penelitian.....	25
2. Lokasi Penelitian.....	25
3. Sumber Data.....	25

4. Teknik Pengumpulan Data	26
5. Teknik Pengolahan dan Analisa Data	31
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	33
A. Tinjauan Implementasi.....	33
1. Pengertian Implementasi	33
2. Implementasi Hukum	34
B. Tinjauan Jabatan.....	37
1. Pengertian Jabatan.....	37
2. Macam-Macam Jabatan Pemerintah	44
C. Tinjauan Kepala Puskesmas.....	54
1. Pengertian Puskesmas	54
2. Konsep Kepala Puskesmas.....	55
D. Tinjauan Kabupaten Merangin Provinsi Jambi.....	56
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	66
A. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jabatan fungsional Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin.....	66
B. Kendala-kendala yang dihadapi pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin.....	83

C. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas.....	93
BAB IV PENUTUP	95
A. Simpulan.....	95
B. Saran.....	97

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1. Identitas Responden Berdasarkan Jenis Kelamin.....	72
Tabel 3.2. Identitas Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	72
Tabel 3.3. Identitas Responden Berdasarkan Pangkat/Golongan.....	73
Tabel 3.4. Identitas Responden Berdasarkan Status Kepegawaian.....	74
Tabel 3.5. Identitas Responden Berdasarkan Lama Menduduki Jabatan Fungsional Tenaga Kesehatan Jenjang Ahli Pertama	75
Tabel 3.6. Identitas Responden Berdasarkan Masa Kerja di Puskesmas	76
Tabel 3.7. Identitas Responden Berdasarkan Telah Mengikuti Pelatihan Manajemen Puskesmas	76

DAFTAR GRAFIK

Grafik 3.1.	Pengetahuan Responden terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.....	77
Grafik 3.2.	Pengetahuan Responden Tentang Jabatan Fungsional Kepala Puskesmas.....	78
Grafik 3.3.	Pendapat Responden tentang jabatan Kepala Puskesmas merupakan jabatan struktural.....	79
Grafik 3.4.	Pendapat Responden tentang jabatan Kepala Puskesmas merupakan jabatan fungsional	79
Grafik 3.5.	Pendapat Responden tentang jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin belum mempedomani Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah	80
Grafik 3.6.	Pendapat Responden tentang jabatan Kepala Puskesmas sebagai pejabat struktural perlu dilakukan evaluasi	81
Grafik 3.7.	Pendapat Responden pernah dilakukan komunikasi dan pemberian informasi mengenai Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.....	81
Grafik 3.8.	Pendapat Responden mengenai adanya koordinasi antara pejabat pemerintah terkait dalam proses implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah di Kabupaten Merangin.....	82
Grafik 3.9.	Pendapat Responden terkait Kepala Puskesmas sebagai pejabat struktural memiliki kendala dalam kenaikan pangkat.....	84

Grafik 3.10. Pendapat Responden mengenai faktor ketidakpahaman perangkat daerah di Kabupaten Merangin terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.....	85
Grafik 3.11. Pendapat Responden mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah di Kabupaten Merangin terkendala karena tidak semua Kepala Puskesmas yang ada saat ini memiliki jabatan fungsional	86
Grafik 3.12. Pendapat Responden mengenai pernahkah dilakukan pembahasan terkait jabatan struktural Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin.....	87
Grafik 3.13. Pendapat Responden mengenai belum diterapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menghambat proses kenaikan pangkat Kepala Puskesmas.....	88
Grafik 3.14. Pendapat Responden mengenai Pemangku kepentingan (stakeholder) terkait di Pemerintah Kabupaten Merangin saat ini bersikap terbuka terhadap saran dan masukan dari bawahan.....	89
Grafik 3.15. Pendapat Responden mengenai perlukah dilakukan evaluasi mengenai jabatan struktural terhadap Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin.....	90
Grafik 3.16. Pendapat Responden mengenai apakah sebaiknya jabatan Kepala Puskesmas merupakan jabatan struktural	91
Grafik 3.17. Pendapat Responden mengenai apakah sebaiknya jabatan Kepala Puskesmas merupakan jabatan fungsional.....	91
Grafik 3.18. Pendapat Responden mengenai perlukah dilakukan pertemuan atau	

pembahasan terkait Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016	
tentang Perangkat Daerah	92

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Dalam Pasal 209 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya disingkat dengan undang-undang Pemda) membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu Kepala Daerah (*strategic apex*), Sekretaris Daerah (*middle line*), Dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam

matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standarisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya.

Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.

Mengenai perangkat daerah ini diatur dalam Pasal 95 Ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C; dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap

variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu).

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tentang pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.

Berdasarkan penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Kelembagaan daerah Provinsi diatur pada Pasal 94 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang jabatan perangkat daerah Provinsi dan kelembagaan daerah Kabupaten/Kota diatur pada Pasal 95 tentang jabatan

perangkat daerah Kabupaten/Kota. Untuk Jabatan Kepala Puskesmas diatur pada Pasal 95 Ayat (9) yang menyatakan bahwa kepala unit pelaksana teknis yang berbentuk pusat kesehatan masyarakat dijabat oleh pejabat fungsional tenaga kesehatan yang diberikan tugas tambahan.

Dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 masih ada Pemerintah Daerah yang belum merubah jabatan administrasi Kepala Puskesmas menjadi Jabatan Fungsional yang diberi tugas tambahan. Contoh kejadian yang dialami Kepala UPTD Puskesmas Desa Sesuai Kecamatan Malinau Barat Kabupaten Malinau Provinsi Kalimantan Utara dokter Tumpak Hotland Ricardo Sirait merasa kesal. Karena, usulan kenaikan pangkat/golongan yang diajukannya ditolak oleh Badan Kepegawaian Nasional (BKN), dianggap tidak memenuhi syarat (TMS). Hal ini menurutnya karena SK pengangkatan dirinya didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 sehingga Kepala Puskesmas masih sebagai jabatan struktural.¹

Berkas permohonan pengajuan kenaikan pangkat dokter Tumpak Hotland Ricardo Sirait ditolak oleh BKN karena tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah bahwa Kepala Puskesmas merupakan jabatan fungsional yang diberikan tugas tambahan. Dokter Tumpak bukan satu-satunya Kepala Puskesmas di Kabupaten Malinau yang masih dalam jabatan struktural. Hal sama dialami oleh seluruh Kepala Puskesmas di daerah Malinau yang masih menempati jabatan struktural.

¹ Kenaikan Pangkat/Golongan Kepala Puskesmas di Malinau, Terganjil SK Struktural, <https://cakra.news/kenaikan-pangkat-golongan-kepala-puskesmas-di-malinau-terganjal-sk-struktural/>, diakses pada tanggal 26 April 2023 pukul 17.40 WIB.

Berdasarkan Pasal 125 Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menegaskan tidak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, sehingga Kepala Puskesmas yang masih jabatan struktural tidak bisa naik pangkat.²

Selanjutnya berdasarkan Penjelasan Pasal 95 Ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, menyatakan bahwa kepala unit pelaksana teknis yang berbentuk pusat kesehatan masyarakat dijabat oleh pejabat fungsional tenaga kesehatan yang diberikan tugas tambahan. Atas dasar aturan tersebut Kepala Puskesmas yang masih menjabat dalam jabatan struktural tidak dapat membuat usulan kenaikan pangkat karena Badan Kepegawaian Negara menganggap tidak memenuhi syarat untuk diusulkan kenaikan pangkatnya.³

Para Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin yang berjumlah 27 Puskesmas masih dalam jabatan struktural. Hal tersebut menyebabkan tidak bisa mendapatkan haknya untuk naik pangkat dan sangat merugikan jenjang karier para Kepala Puskesmas. Kepala Puskesmas yang berprofesi sebagai dokter, bidan, perawat tidak dapat menjalankan profesinya sebagai tenaga kesehatan di Puskesmas karena berbenturan dengan aturan ketentuan Pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang menyatakan bahwa “pejabat administrasi dilarang rangkap jabatan dengan jabatan fungsional”. Hal ini akan berimbas pada penerimaan kapitasi BPJS Kesehatan, berdasarkan pada poin jabatan sebagai Kepala

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

Puskesmas dan profesi sebagai dokter, bidan, perawat atau tenaga kesehatan lainnya, sedangkan yang bersangkutan tidak melayani pasien.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis melakukan penelitian yang berjudul **“IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH TERHADAP JABATAN KEPALA PUSKESMAS DI KABUPATEN MERANGIN PROVINSI JAMBI”**.

B. Rumusan Permasalahan

1. Bagaimanakah implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jabatan fungsional Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin?
2. Apakah kendala-kendala yang dihadapi pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin?
3. Apakah upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jabatan fungsional Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin?
2. Untuk menganalisis kendala-kendala yang dihadapi pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin?

3. Untuk menganalisis upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas?

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi dalam perkembangan ilmu hukum administrasi atau pemikiran untuk mahasiswa Fakultas Hukum.
- b. Dapat dijadikan sumber referensi pada penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jabatan Kepala Puskesmas.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk penulis dapat memberikan tambahan wawasan dan pengalaman mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas.
- b. Untuk pembuat kebijakan dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan saran serta pertimbangan dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas.
- c. Untuk tenaga kesehatan, dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori dalam penelitian ini merupakan suatu jawaban konseptual dari rumusan masalah yang akan diteliti. Teori tidak hanya menjawab karakteristik suatu fenomena tertentu tetapi menjawab pertanyaan mengapa dan bagaimana hubungan antara satu fenomena dengan fenomena lainnya, teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasi dan mensistematisasi masalah.⁴ Sehingga akan dibahas beberapa teori yang berkaitan dengan penelitian ini.

a. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum yang begitu terkemuka dituangkan oleh Anthony Allot dengan istilah *Effectiveness of Law* menurut Allot efektivitas hukum ialah bagaimana hukum dapat mencapai atau bagaimana hukum dapat memenuhi tujuannya.⁵ Allot juga menuangkan dalam tulisannya bahwa efektivitas hukum terutama efektivitas undang-undang dalam suatu negara dapat diukur dengan tiga hal⁶:

- 1) Undang-undang menjadi pencegah (*Preventive*) artinya apakah undang-undang yang diterbitkan dapat mencegah subyek hukum dalam melakukan aktivitas yang dilarang.
- 2) Undang-undang untuk penyelesaian sengketa (*Curative*)

⁴ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram-NTB, hlm 82.

⁵ Diana Tantri Cahyaningsih, 2020, *Mengurai Teori Effectiveness of Law Anthony Allot*, RechtsVinding Jurnal ISSN 2089-9009, Jakarta, hlm 1.

⁶ *Ibid*, hlm 3.

- 3) Undang-undang sebagai alat penyedia kebutuhan subjek hukum untuk melakukan tindakan perbuatan hukum (*Facilitative*).

Terdapat para ahli lain yang menyatakan mengenai efektivitas hukum yaitu Hans Kelsen, ketika semua orang melakukan sebuah aktifitas sesuai dengan norma hukum yang berlaku dimana norma tersebut sesungguhnya telah diterapkan dan selalu dipatuhi⁷. Soerjono Soekanto dengan teori efektivitas hukum mengatakan hal ini adalah ketika kaidah hukum berhasil atau tidak untuk mencapai tujuan terlihat dari sikap atau perilaku yang sudah sesuai dengan tujuan tersebut.⁸

Teori efektivitas hukum akan digunakan untuk menjawab permasalahan tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin.

b. Teori Hak dan Kewajiban

Terdapat dua teori yang dapat menjelaskan hak, yaitu⁹:

1. *Belangen Theorie*

Belangen Theorie (teori kepentingan) menyatakan bahwa hak adalah kepentingan yang terlindungi. Rudolf Von Jhering berpendapat bahwa “hak itu sesuatu yang penting bagi seseorang

⁷ Nur Fitriani Siregar, 2018, *Efektivitas Hukum*, Al-Razi Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Kemasyarakatan Volume 18 Nomor 2, hlm 2.

⁸ *Ibid*, hlm 6.

⁹ Anik Iftitah dkk, 2022, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sada Kurnia Pustaka, Banten, hlm. 32

yang dilindungi oleh hukum, atau suatu kepentingan yang terlindungi”.

Utrecht membantah teori tersebut dengan mengatakan bahwa hukum itu memang mempunyai tugas melindungi kepentingan dari yang berhak, tetapi orang tidak boleh mengacaukan antara hak dan kepentingan, karena hukum sering melindungi kepentingan dengan tidak memberi hak kepada yang bersangkutan. Misalnya ketentuan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 tidak berarti bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar itu “berhak” atas pemeliharaan negara.

2. *Wilsmacht Theorie*

Wilsmacht Theorie (teori kehendak), yaitu hak itu suatu kehendak yang dilengkapi dengan kekuatan. Bernhard Winscheid mengatakan bahwa “hak” itu suatu kehendak yang diperlengkapi dengan kekuatan dan diberi tata tertib hukum kepada seseorang. Berdasarkan kehendak, seseorang dapat mempunyai rumah, mobil, tanah, dan sebagainya. Misalnya, seorang anak kecil dan orang gila yang tidak dapat diberi hak karena mereka belum atau tidak dapat menyatakan kehendaknya (belum mempunyai suatu kehendak).

Teori ini dibantah oleh Utrecht dengan alasan:

- a) Meskipun mereka di bawah pengampuan (*kuratele*), tetapi mereka tetap masih dapat memiliki rumah, mobil dan yang menjalankan adalah wali/pengampunya atau kuratornya.

- b) Menurut Pasal 13 KUH Perdata menyatakan bahwa tidak ada manusia yang tidak mempunyai hak.

Beberapa pengertian hak yang dikemukakan oleh sejumlah pakar hukum adalah:

- a) Van Apeldoorn menyatakan bahwa hak adalah kekuasaan (wewenang) yang oleh hukum diberikan kepada seseorang (atau suatu badan hukum), dan yang menjadi tantangannya adalah kewajiban orang lain (badan hukum lain) untuk mengakui kekuasaan itu.¹⁰
- b) Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa hak adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada seseorang dengan maksud melindungi kepentingan seseorang tersebut.¹¹

Hak merupakan unsur normatif yang memiliki fungsi sebagai pedoman berperilaku, melindungi kebebasan, kekebalan, serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabat. Adapun unsur yang menyatu dalam pengertian dasar hak, yakni:

- a. Pemilik Hak
- b. Ruang Lingkup Penerapan Hak
- c. Pihak yang Bersedia dalam penerapan Hak

Ketiga unsur di atas menyatu dalam pengertian dasar tentang hak. Dengan kata lain, hak adalah unsur normatif yang ada dalam

¹⁰ Marwan Mas, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 30.

¹¹ Febrian Hilmi Firdaus, 2024, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 53, Nomor 2, hlm 136.

setiap manusia. Dalam penerapannya, tiga unsur tersebut ada dalam ruang lingkup hak kebebasan dan hak persamaan yang berkaitan dengan interaksi antar individu.

Kesamaan hak persamaan dan kebebasan menggambarkan setiap orang mempunyai hak yang sama dengan kewajiban yang ditunaikan orang lain. Dengan demikian, antara hak dan kewajiban menjadi dua hal yang tidak bisa dipisahkan dalam praktiknya sehari-hari.¹²

Berdasarkan pengertian dan teori tentang hak tersebut dapat disimpulkan bahwa hak itu mengandung tiga unsur yang substansial, yaitu:¹³

1. Unsur pelindung, misalnya seseorang tidak boleh dianiaya, artinya setiap orang mempunyai hak untuk dilindungi oleh hukum dari penganiayaan.
2. Unsur pengakuan, misalnya adanya kewajiban untuk melindungi A dari penganiayaan berarti mengakui hak A untuk tidak dianiaya.
3. Unsur kehendak, misalnya A memiliki sebuah rumah, maka hukum memberinya hak atas rumah tersebut untuk bebas menggunakan kehendaknya atau memakainya dan orang lain wajib menghormatinya dan tidak mengganggu hak si A.

¹² Tiga Unsur yang Menyatu dalam Pengertian Dasar Hak, 2024, <https://kumparan.com/sejarah-dan-sosial/tiga-unsur-yang-menyatu-dalam-pengertian-dasar-hak-22yLW5cQhK2>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 14.30 WIB.

¹³ Moh Shohib, 2023, *Perlindungan Hak Anak Berdasarkan: The Correlative Of A Duty*, STIH Painan, Padang, hlm 20-21

Timbulnya suatu hak didasarkan oleh suatu peristiwa hukum, misalnya terjadi jual beli, perjanjian sewa menyewa rumah, merupakan peristiwa hukum yang dapat menimbulkan atau melahirkan hak dan kewajiban antara para pihak.

Hak dapat timbul pada seseorang (subjek hukum) disebabkan oleh beberapa hal yaitu:¹⁴

1. Adanya subjek hukum baru, baik orang maupun badan hukum.
2. Terjadinya perjanjian yang telah disepakati oleh para pihak yang melakukan perjanjian
3. Terjadinya kerugian yang diderita oleh seseorang akibat kesalahan atau kelalaian orang lain.
4. Karena seseorang melakukan kewajiban yang merupakan syarat untuk memperoleh hak.
5. Terjadinya kadaluarsa (*verjaring*), biasanya karena *acquisitieve verjaring* yang dapat melahirkan hak bagi seseorang. Sebaliknya, jika terjadi *extinctive verjaring*, justru menghapuskan hak atau kewajiban seseorang (orang lain).

Lenyap atau hapusnya suatu hak menurut hukum dapat disebabkan empat hal, yaitu:¹⁵

1. Apabila pemegang hak meninggal dunia dan tidak ada pengganti atau ahli waris yang ditunjuk.
2. Masa berlakunya hak telah habis dan tidak dapat diperpanjang lagi.

¹⁴ Hak dan Kewajiban Dalam Hukum Indonesia, 2024, <https://fahum.umsu.ac.id/info/hak-dan-kewajiban-dalam-hukum-indonesia/>, diakses pada tanggal 3 Januari 2025 pukul 17.25 WIB

¹⁵ *Ibid.*

3. Kewajibannya telah dipenuhi.
4. Hak yang melahirkan kewajiban telah hapus.
5. Karena daluwarsa (*verjaring*), misalnya seseorang yang memiliki sebidang tanah yang tidak pernah diurus, dan tanah itu ternyata telah dikuasai oleh orang lain selama lebih 30 tahun maka hak atas tanah itu menjadi hak orang yang telah mengurus selama lebih 30 tahun.
6. Kewajibannya beralih atau dialihkan kepada orang lain.
7. Terjadi suatu sebab di luar kemampuannya, sehingga ia tidak dapat memenuhi kewajibannya.

Kewajiban sesungguhnya merupakan beban yang diberikan oleh hukum kepada orang atau badan hukum (subjek hukum), misalnya kewajiban seseorang atau badan hukum untuk membayar pajak dan lahirnya karena ketentuan undang-undang. Dalam teori ilmu hukum, kewajiban dibedakan dalam enam kelompok, yaitu¹⁶

1. Kewajiban mutlak, yaitu kewajiban yang tidak mempunyai pasangan hak, misalnya kewajiban yang tertuju pada diri sendiri yang umumnya berasal dari kekuasaan.
2. Kewajiban nisbi, yaitu kewajiban yang disertai dengan hak, misalnya kewajiban pemilik kendaraan membayar pajak, sehingga berhak menggunakan fasilitas jalan raya yang dibuat oleh pemerintah.

¹⁶ Harsanto Nursadi, *Modul 1 Sistem Hukum*, <https://repository.ut.ac.id/4293/1/ISIP4131-M1.pdf>, hlm 25 diakses pada tanggal 26 Mei 2024 pukul 17.20 WIB.

3. Kewajiban publik, yaitu kewajiban yang berhubungan dengan hak-hak publik, misalnya kewajiban untuk patuh pada aturan hukum yang ada.
4. Kewajiban perdata, yaitu kewajiban yang berhubungan dengan hak-hak perdata, misalnya kewajiban mematuhi akibat yang timbul karena perjanjian.
5. Kewajiban positif, yaitu kewajiban yang menghendaki suatu perbuatan positif, misalnya kewajiban penjual untuk menyerahkan barang kepada pembeli.
6. Kewajiban negatif, yaitu kewajiban yang menghendaki untuk tidak melakukan sesuatu, misalnya kewajiban seseorang untuk tidak mengambil atau mengganggu hak milik orang lain.

Lahir atau timbulnya suatu kewajiban, disebabkan oleh beberapa hal, yaitu:¹⁷

1. Diperolehnya suatu hak yang membebani syarat untuk memenuhi suatu kewajiban, misalnya seorang pembeli yang berkewajiban membayar harga barang dan berhak menerima barang yang telah dibayarnya (lunas).
2. Berdasarkan suatu perjanjian yang telah disepakati.
3. Adanya kesalahan atau kelalaian seseorang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, sehingga ia wajib membayar ganti rugi.
4. Telah dinikmatinya suatu hak tertentu sehingga harus pula diimbangi dengan kewajiban tertentu pula.

¹⁷ *Ibid*, hlm 26.

5. Daluwarsa tertentu yang telah ditentukan oleh hukum atau karena perjanjian tertentu, bahwa daluwarsa dapat menimbulkan kewajiban baru, misalnya kewajiban membayar denda atas pajak kendaraan bermotor yang lewat waktu atau daluwarsa (ditentukan dalam undang-undang).

Hapusnya atau berakhirnya suatu kewajiban, disebabkan oleh hal-hal:¹⁸

1. Meninggalnya orang yang mempunyai kewajiban, tanpa ada penggantinya, baik ahli waris maupun orang lain atau badan hukum lain yang ditunjuk oleh hukum.
2. Masa berlakunya telah habis dan tidak diperpanjang lagi.
3. Kewajibannya telah dipenuhi oleh yang bersangkutan.
4. Hak yang melahirkan kewajiban telah hapus.
5. Daluwarsa (*verjaring*) is extinctief.
6. Ketentuan undang-undang.
7. Kewajiban telah beralih atau dialihkan kepada orang lain.
8. Terjadi suatu sebab di luar kemampuan manusia, sehingga ia tidak dapat memenuhi kewajiban itu.

Teori hak dan kewajiban akan digunakan untuk menjawab permasalahan tentang upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas

¹⁸ Hak dan Kewajiban dalam Hukum, <https://cekhukum.com/hak-dan-kewajiban-dalam-hukum/> diakses pada tanggal 27 Mei 2023 pukul 16.46 WIB.

c. Teori Sistem Hukum

Berdasarkan sistem hukum yang ada di negara-negara terdiri atas 2 (dua) sistem hukum, yaitu Sistem Hukum Eropa Kontinental (civil law) dan Sistem Hukum Anglo-Saxon (common law). Kedua sistem hukum tersebut mempunyai ciri khas tersendiri dan perbedaan dalam sistem hukum antara civil law sistem dan common law system serta perbedaan dalam penerapan putusan hakimnya yurisprudensinya.

Pada prinsipnya dalam sistem civil law terdapat 3 (tiga) sumber hukum, yaitu undang-undang (statute), peraturan turunan (regulation), dan hukum kebiasaan yang tidak bertentangan dengan hukum (custom). Oleh sebab itu prinsip utama yang menjadi dasar sistem hukum civil law adalah hukum memperoleh kekuatan mengikat, yang diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi atau kompilasi tertentu. Prinsip dasar ini dianut mengingat bahwa nilai utama yang merupakan tujuan hukum adalah kepastian hukum.¹⁹

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem Hukum Eropa Kontinental (civil law system). Oleh sebab itu di Indonesia yang mengikuti sistem civil law akan mempengaruhi dalam putusan hakimnya. Putusan Hakim tidak terikat pada putusan pengadilan yang pernah dijatuhkan dalam perkara yang sama, karena di Indonesia tidak menganut asas "*precedent*".

¹⁹ Afga Samudra Erlangga dan Kevin Hartono, 2024, Perbandingan Sistem Hukum Civil Law Dan Common Law Dalam Penerapan Yurisprudensi, Proceedings of Airlangga Faculty of Law Colloquium (ISSN 3047-955X), UNAIR, hlm 318.

Dalam sistem hukum common law system (Anglo-Saxon) memiliki akar sejarah pada Kerajaan Inggris yang menjadikan putusan pengadilan sebagai basis hukumnya. Oleh sebab itu ketika ada suatu perkara yang diputus oleh hakim, maka putusan tersebut tidak hanya mengikat pihak yang berperkara namun juga berlaku umum untuk kasus yang serupa. Oleh sebab itu Sistem hukum common law mendasarkan pada putusan pengadilan sebagai sumber hukumnya.

Pada prinsipnya common law system yang dianut di negara-negara Anglo Saxon, mendasarkan pada doktrin stare decisis/preseden atau asas yang secara substansial bermakna bahwa merupakan kewajiban hakim terikat pada isi putusan pengadilan yang esensial, yaitu yang dapat dianggap mempunyai sifat menentukan atau bagian yang “yuridisch relevant”.

Winterton mengemukakan, bahwa perbandingan hukum adalah suatu metode yaitu perbandingan suatu sistem-sistem hukum dan perbandingan tersebut menghasilkan data sistem hukum yang dibandingkan. Gutteridge menyatakan bahwa perbandingan hukum adalah suatu metode yaitu metode perbandingan yang dapat digunakan dalam semua cabang hukum.

Gutteridge membedakan antara comparatif law dan foreign law (hukum asing), pengertian istilah yang pertama untuk membandingkan dua sistem hukum atau lebih, sedangkan pengertian istilah yang kedua, adalah mempelajari hukum asing tanpa secara nyata membandingkannya dengan sistem hukum yang lain.

Terkait dengan perbandingan hukum civil law system dan common law system adanya perbedaan yang mendasar dalam sistem hukum tersebut, khususnya dalam penerapan yurisprudensi atau putusan pengadilan. Dalam dunia peradilan, sistem hukum memiliki pengaruh dan peran penting dalam penerapan hukum khususnya bagi hakim dalam memeriksa dan memutus suatu perkara. Pengadilan merupakan suatu tempat dimana para pencari keadilan dapat memperoleh keadilan yang diharapkan. “*Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*” (Keadilan adalah kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya).²⁰

Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Dengan mempelajari teorinya M. Friedman dapat disimpulkan bahwa ketiga unsur hukum tersebut harus berjalan bersama agar hukum yang dibuat untuk menegakan keadilan itu dapat berjalan efektif, dan keadilan yang dirasakan oleh masyarakat yang diatur oleh hukum itu sendiri. Di Negara Indonesia sendiri sistem yang dianut tidak saja berdasarkan dari teori yang dianut Lawrence M. Friedman saja masih disempurnakan dengan sistem yang sudah menjadi milik bangsa sejak dulu kala antara lain hukum adat, hukum Islam sehingga dikenal bahwa negara Indonesia menganut sistem campuran yang didasarkan

²⁰ *Ibid*, hlm 319.

juga dengan nilai-nilai Pancasila. Sistem hukum Pancasila bersifat prismatic. Sistem hukum Pancasila mempunyai peleburan yang baik-baik dari beberapa sistem, baik sistem eropa continental, anglo saxon, dan sistem lainnya.²¹

Teori sistem hukum akan digunakan untuk menjawab permasalahan tentang implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terhadap jabatan fungsional Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin.

d. Teori Kepastian Hukum

Secara normatif, kepastian hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat serta diundangkan dengan pasti. Hal ini dikarenakan kepastian hukum dapat mengatur dengan jelas serta logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada multitafsir. Sehingga tidak akan berbenturan serta tidak menimbulkan konflik dalam norma yang ada di masyarakat.

Sedangkan menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya peraturan yang memiliki sifat umum untuk dapat membuat seorang individu mengetahui apa perbuatan yang boleh serta tidak boleh dilakukan. Sementara pengertian yang kedua adalah keamanan hukum untuk seorang individu dari kesewenangan pemerintah. Sebab, dengan adanya peraturan yang bersifat umum itu, individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan serta apa yang boleh dilakukan oleh negara terhadap seorang individu.

²¹ Melengkapi Sistem Hukum Indonesia, <http://jurnal.untag.sby.ac.id/index.php/dik/article/view/2244>, diakses tanggal 5 April 2024 pukul 10.00 WIB.

Kepastian hukum juga dapat disimpulkan sebagai kepastian aturan hukum serta bukan kepastian tindakan terhadap tindakan yang sesuai dengan aturan hukum.²²

Teori kepastian hukum digunakan untuk menjawab permasalahan kendala-kendala yang dihadapi pemerintah Kabupaten Merangin dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terhadap jabatan Kepala Puskesmas di Kabupaten Merangin.

Berdasarkan teori efektivitas hukum, teori hak dan kewajiban, teori sistem hukum dan teori kepastian hukum, maka penulis menggunakan teori kepastian hukum sebagai pisau analisis dalam penelitian ini.

2. Kerangka Konseptual

a. Implementasi

Definisi implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan.²³

Teori Implementasi menurut Edward dan Emerson, menjelaskan bahwa terdapat empat variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik atau program, diantaranya; komunikasi atau kejelasan informasi, konsistensi informasi, ketersediaan sumber daya dalam jumlah dan mutu tertentu, sikap dan komitmen dari pelaksana program atau kebijakan birokrat, dan struktur birokrasi atau standar operasi mengatur tata kerja dan tata laksana.

²² Teori Kepastian Hukum Menurut Para Ahli, <https://www.gramedia.com/literasi/teori-kepastian-hukum/>, diakses pada tanggal 27 Mei 2023, pukul 18.27 WIB.

²³ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, 2016, *Kamus Besar Bahasa Indonesia VI Daring*, Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah Republik Indonesia.

Variabel-variabel tersebut saling berkaitan satu sama lain untuk mencapai tujuan implementasi kebijakan peraturan. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pelaku yang terlibat, dan struktur pelaksana kebijakan. Ketersediaan sumberdaya pendukung untuk melaksanakan kebijakan yaitu sumber daya manusia, merupakan aktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan dan merupakan potensi manusiawi yang melekat keberadaanya pada seseorang meliputi fisik maupun non fisik berupa kemampuan seorang pegawai yang terakumulasi baik dari latar belakang pengalaman, keahlian, keterampilan, dan hubungan personal. Informasi merupakan sumberdaya kedua yang penting dalam implementasi kebijakan peraturan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan peraturan. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.²⁴

b. Jabatan

Definisi jabatan adalah penyelidikan tentang kemampuan dan kepribadian seseorang dalam hubungan dengan pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Jabatan adalah posisi, peran, atau tanggung jawab tertentu yang diberikan kepada seseorang dalam suatu organisasi,

²⁴ Novita Tresuana Dan Noverman Duadji, 2021, *Implementasi Kebijakan Publik (Pentingnya Kapital Sosial Dan Koproduksi)*, Suluh Media, Yogyakarta, hlm 9.

perusahaan, atau lembaga. Jabatan biasanya mencerminkan hirarki atau struktur organisasi dan menentukan wewenang, tanggung jawab, dan tugas yang harus dilakukan oleh pemegang jabatan tersebut.

Setiap jabatan memiliki deskripsi pekerjaan yang menjelaskan tugas-tugas yang harus dilakukan, kualifikasi yang dibutuhkan, dan kriteria evaluasi kinerja. Jabatan dapat memiliki berbagai tingkatan, seperti manajer, supervisor, analis, eksekutif, atau pegawai biasa, tergantung pada tingkat tanggung jawab dan kewenangannya.²⁵

c. Kepala Puskesmas

Kepala Puskesmas merupakan tugas tambahan, selain melaksanakan tugas fungsionalnya yang diberikan Kepala Dinas Kesehatan untuk menjalankan fungsi manajemen Puskesmas bersama Kepala Tata Usaha.²⁶

Jabatan Kepala Puskesmas diatur di dalam peraturan perundang-undangan di bawah ini:

- 1) Pasal 95 Ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, bahwa kepala unit pelaksana teknis yang berbentuk pusat kesehatan masyarakat dijabat oleh pejabat fungsional tenaga kesehatan yang diberikan tugas tambahan.

²⁵ Pintarnya, <https://layanan.pintarnya.com/kamus/j/jabatan/>, diakses pada tanggal 30 April 2023 pukul 14:30 WIB

²⁶ Buktikan anda layak menjadi Kepala Puskesmas untuk Jayapura sehat, <https://dinkes.jayapurakab.go.id/buktikan-anda-layak-menjadi-kepala-puskesmas-untuk-jayapura-sehat/#:~:text=Kepala%20Puskesmas%20merupakan%20tugas%20tambahan,Puskesmas%20bersama%20Kepala%20Tata%20Usaha.> diakses pada tanggal 30 April 2023 pukul 16.25 WIB

2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat (selanjutnya disingkat Permenkes Puskesmas), pada Pasal 42 Ayat (1) menyatakan bahwa Puskesmas dipimpin oleh Kepala Puskesmas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 42 Ayat (2) Permenkes Puskesmas, menyatakan bahwa Kepala Puskesmas merupakan penanggung jawab atas seluruh penyelenggaraan kegiatan di Puskesmas, pembinaan kepegawaian di satuan kerjanya, pengelolaan keuangan, dan pengelolaan bangunan, prasarana, dan peralatan. Pada Pasal 44 Ayat (1) Permenkes Puskesmas, menyatakan bahwa Kepala Puskesmas diangkat dan diberhentikan oleh bupati/walikota.

d. Kabupaten Merangin Provinsi Jambi

Kabupaten Merangin merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Jambi, dengan luas wilayah 7.668,61 km², serta terdiri dari 24 kecamatan, populasi pada kabupaten Merangin mencapai 57.315 jiwa pada tahun 2020. Ibu kota kabupaten Merangin terletak di kecamatan Bangko.²⁷

²⁷ Wikipedia Bahasa Indonesia, Kabupaten Merangin, https://id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Merangin, hlm 1, diakses pada tanggal 29 April 2023 pukul 11:00 WIB.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan berupa yuridis empiris atau yuridis sosiologis yaitu merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis serta mengkaji bagaimana bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Bekerjanya hukum dapat dikaji dari peranan lembaga atau institusi dalam penegakan hukum.²⁸

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menyajikan pengertian penelitian hukum sosiologis atau empiris dilakukan dengan cara meneliti data primer. Data primer merupakan data yang berasal dari Masyarakat dan atau orang yang terlibat langsung terhadap masalah yang diteliti.²⁹

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan pada seluruh Puskesmas, Dinas Kesehatan, Badan Kepegawain dan Pembangunan Sumber Daya Manusia, Sekretariat Daerah Kabupaten Merangin Provinsi Jambi.

3. Sumber Data

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara maupun laporan dalam bentuk

²⁸ Salim HS, 2022, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian, Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Depok, hlm 20.

²⁹ *Ibid.*

dokumen yang kemudian diolah oleh peneliti.³⁰ Data primer dalam penelitian ini didapatkan dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti kepada Kepala Puskesmas, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Badan Kepegawaian dan Pembangunan Sumber Daya Manusia, Kepala Bagian Organisasi Sekretariat di Kabupaten Merangin.

b. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang relevan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk lampiran, tesis, disertasi, dan Peraturan Perundang-undangan.³¹ Dalam penelitian ini data sekunder berasal dari Peraturan Perundang-undangan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi dokumen

Studi dokumen adalah kegiatan mengumpulkan dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti. Dokumen yang dimaksud adalah berbagai dokumen hukum yang biasanya tersimpan di berbagai perpustakaan. Oleh karena itu, studi dokumen biasanya diistilahkan dengan studi kepustakaan, karena mengkaji berbagai dokumen kepustakaan.³²

³⁰ Zainuddin Ali, M. A, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 104.

³¹ *Ibid.*

³² Aris Prio Agus, dkk, 2022, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Pustaka Baru Press, Yogyakarta, hlm 109.

Studi dokumen yang akan dilakukan yaitu dengan mencari informasi dan referensi ke Perpustakaan Universitas Bung Hatta, *internet searching* untuk menemukan bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti literatur, buku ilmu hukum, jurnal hukum, laporan hukum, media cetak, elektronik maupun sumber lainnya. Bahan-bahan hukum inilah yang dijadikan patokan dalam menilai fakta-fakta hukum yang akan dipecahkan sebagai masalah hukum.

b. Wawancara

Data pada penelitian ini dikumpulkan dari hasil wawancara mendalam (*In-depth Interview*) kepada seluruh Kepala Puskesmas Kabupaten Merangin. Wawancara mendalam (*In-depth Interview*) adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan Responden/informan dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara.³³

c. Daftar Pertanyaan atau Kuesioner

Selain dengan wawancara, pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menyampaikan pertanyaan melalui *google form* dan *whatsapp* kepada 1) Bapak Iin Wibawa Kepala Puskesmas Meranti; 2) Bapak Amroni Kepala Puskesmas Bangko; 3) Bapak Jonefa Befandi Kepala Puskesmas Pasar Masurai; 4) Bapak Henra Wijaya Kepala

³³ Dede Farhan Aulawi, *Wawancara oleh Indofakta*, Komisioner Kompolnas RI, tanggal 13 Desember 2019, https://www.indofakta.com/news_18735.html, diakses pada 30 Juni 2023 pukul 13.45 WIB.

Puskesmas Pematang Kandis; 5) Bapak Nur Usman Kepala Puskesmas Bangko Barat; 6) Bapak Yono Kepala Puskesmas Kota Raja; 7) Bapak Adang Putra Kepala Puskesmas Rantau Suli; 8) Bapak Aprido Kepala Puskesmas Muara Delang; 9) Bapak Idham Holid Kepala Puskesmas Sekancing; 10) Bapak Ahmad Nazarudin Kepala Puskesmas Rantau Limau Manis; 11) Bapak Rusdianto Kepala Puskesmas Pamenang; 12) Bapak Tri Hendro Handoko Kepala Puskesmas Sungai Bulian; 13) Bapak Solhanhudi Kepala Puskesmas Kederasan Panjang; 14) Bapak Zulharman Kepala Puskesmas Muara Siau; 15) Ibu Erni Yanti Kepala Puskesmas Muara Jernih; 16) Ibu Siti Komiah Kepala Puskesmas Muara Madras; 17) Ibu Iis Aprianti Kepala Puskesmas Simpang Parit; 18) Ibu Perdana Setia Handayani Kepala Puskesmas Pasar Baru; 19) Ibu Diana Fitri Kepala Puskesmas Muara Kibul; 20) Ibu Upik Rosalina Kepala Puskesmas Sungai Manau; 21) Ibu Fifi Maisari Kepala Puskesmas Pamenang Barat; 22) Ibu Lendriwati Kepala Puskesmas Aur Beduri; 23) Ibu Sri Hartati Yusuf Kepala Puskesmas Tabir Lintas; 24) Ibu Ayu Hastuti Pratiwi Kepala Puskesmas Rantau Panjang; 25) Ibu Elni Saputri Kepala Puskesmas Sumber Agung; 26) Ibu Sry Deslina Kepala Puskesmas Sungai Jering; 27) Bapak Sony Propesma Kepala Dinas Kesehatan; 28) Bapak Ferdi Firdaus Kepala Badan Kepegawaian dan Pembangunan Sumber Daya Manusia; 29) Ibu Kiki Yanita Budi Utama Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Merangin.

Pertanyaan-pertanyaan yang disusun secara tertulis biasanya merupakan suatu daftar pertanyaan yang disebut kuesioner atau

questionnaire (dari kata *question*=pertanyaan). Kuesioner adalah pertanyaan-pertanyaan yang disusun secara tertulis. Atau dengan kata lain, kuesioner merupakan suatu daftar yang berisi serangkaian pertanyaan mengenai suatu hal atau dalam sesuatu bidang. Dengan demikian maka kuesioner dimaksud sebagai suatu daftar pertanyaan untuk memperoleh data berupa jawaban-jawaban dari para Responden (orang-orang yang menjawab).³⁴

Pemakaian metode kuesioner yang dikirim kepada Responden melalui *google form*, selain mengandung kemudahan dan keuntungan juga mengandung kelemahan atau kerugian.

Kemudahan dan keuntungan yang didapat tersebut, antara lain:³⁵

- 1) Kuesioner direncanakan dan dipergunakan untuk memperoleh atau mengumpulkan data dari populasi yang luas, atau yang mempunyai beraneka ragam corak, maupun dari golongan-golongan atau kelompok-kelompok yang tersebut.
- 2) Kuesioner dapat disusun dengan teliti dan tenang dalam kamar kerja peneliti sehingga penyusunan serta perumusan pertanyaannya dapat mengikuti suatu sistematika yang sesuai dengan masalah yang diteliti serta cabang ilmu sosial yang digunakan.
- 3) Dengan menggunakan kuesioner, maka sistematik yang meliputi isi dan tata urut pertanyaan ditentukan oleh si peneliti sendiri setelah dipikirkan masak-masak.

³⁴ Maiyestati, 2022, *Metode Penelitian Hukum*, LPPM Universitas Bung Hatta, Padang, hlm 67

³⁵ *Ibid.*

- 4) Kuesioner amat banyak orang dapat dihubungi. Hal ini penting apabila peneliti hendak meneliti pendapat atau sikap umum dalam suatu masyarakat.
- 5) Selain itu, untuk menghubungi orang banyak hanya diperlukan waktu yang relatif pendek saja, oleh karena pengedaran kuesioner dapat dikerahkan sejumlah orang tenaga pengumpul data yang dapat bergerak dalam waktu yang sama dan masing-masing menghubungi sesuatu bagian dari masyarakat yang diteliti. Oleh karena pertanyaan dan jawaban semuanya tertulis, maka pada waktu melakukan analisis atau interpretasi, data yang terkumpul senantiasa dapat dicek kembali.

Kerugian atau kelemahan-kelemahan yang melekat pada kuesioner adalah:³⁶

- 1) Oleh karena semua pertanyaan sudah ditetapkan lebih dahulu terutama mengenai isinya, maka sukar sekali untuk dapat menangkap dengan suatu kuesioner, suasana yang khusus ada pada masyarakat sewaktu dijalankan pengumpulan data.
- 2) Kuesioner hanya dapat diberikan kepada Responden yang dapat membaca dan menulis.
- 3) Jawaban dari Responden belum tentu sesuai dengan pertanyaan yang diajukan.
- 4) Ada kemungkinan jawaban yang diberikan Responden asal-asalan saja dan bahkan dijawab orang lain.

³⁶ *Ibid*, hlm 68.

- 5) Jawaban Responden seringkali tidak mendalam (dangkal)
- 6) Ada kemungkinan Responden tidak mau mengembalikan kuesioner kepada peneliti.

Pengumpulan data melalui metode kuesioner, dapat dilakukan oleh peneliti dengan cara-cara:

- 1) Kuesioner dikirim langsung kepada Responden melalui alamat *email* dan *whatsapp* yang diisi langsung oleh Responden.
- 2) Kuesioner diserahkan kepada Responden cara mendatangi masing-masing Responden agar mengisinya, di sini terjadi tatap muka antara pihak peneliti dengan Responden.

5. Teknik Pengolahan dan Analisa Data

Data yang telah diperoleh dari proses pengumpulan data selanjutnya akan diolah dengan beberapa tahapan, sebagai berikut:

1. Pemeriksaan data (*editing*)

Data yang telah dikumpulkan kemudian diperiksa apakah sudah relevan dengan penelitian yang dilakukan, jelas, tidak berlebihan dan tanpa kesalahan.

2. Penandaan dan penyusunan data (*coding and constructing*)

Pada tahap ini selanjutnya data yang diperoleh diberi penandaan, baik berupa penomoran, symbol ataupun kata-kata tertentu yang menunjukkan golongan/ kelompok/ klasifikasi data menurut jenis dan

sumbernya dengan tujuan menyajikan data secara sempurna serta untuk memudahkan rekonstruksi dan analisis data.³⁷

3. Tabulasi data (*tabulating*)

Proses menempatkan data dalam bentuk tabel dengan cara membuat tabel yang berisikan data sesuai dengan kebutuhan analisis. Tabel yang dibuat sebaiknya mampu meringkas semua data yang akan dianalisis. Pemisahan tabel akan menyulitkan peneliti dalam proses analisis data. Misalnya, seorang peneliti melakukan pengukuran terhadap empat variabel, yaitu (1) Jenis kelamin, (2) Tingkat Pendidikan (3) Pengalaman kerja, (4) Kompetensi Profesional.³⁸

4. Analisa data

Berdasarkan permasalahan yang ada pada penelitian ini data dianalisis secara deskriptif kualitatif. Keseluruhan hasil analisis tersebut disajikan secara deskripsi dengan memaparkan secara lengkap permasalahan yang diteliti disertai dengan ulasan-ulasan yang kritis.³⁹

Data yang terkumpul lebih banyak pada data sekunder atau data kepustakaan, atau hanya sedikit bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus (sehingga tidak dapat disusun kedalam suatu struktur klasifikatoris). Maka analisis dilakukan secara kualitatif, yaitu dengan mengelompokan data menurut aspek-aspek yang diteliti atau tanpa menggunakan angka-angka.⁴⁰

³⁷ Aris Prio Agus, dkk, *op cit*, hlm 122.

³⁸ Muhammad Afifudin, Made Saihu, 2024, *Jurnal Ilmiah Sain dan Teknologi: Pengolahan Data*, Manajemen Pendidikan Islam, Universitas Ptiq Jakarta, hlm 173.

³⁹ Salim HS, *op cit*, hlm 332.

⁴⁰ Maiyestati, *op cit*, hlm 81.