

Penyelenggaraan proses kebijakan kesehatan dilakukan secara optimal dengan mengacu pada Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) kebijakan pembangunan kesehatan nasional, penetapan skala prioritas berbasis bukti dari berbagai sumber yang tersedia melalui proses pengkajian dan perumusan kebijakan yang melibatkan masyarakat dan berbagai stakeholder. Perencanaan sebagai bagian integral dari manajemen yang merupakan “ilmu dan juga seni”. Maka perencanaan sebagaimana juga manajemen, memiliki sifat atau kriteria ilmiah. Sebagai ilmu, perencanaan memiliki kriteria ilmiah seperti, benar, jujur, terbuka dan faktual (nyata).

Buku yang berjudul “Kapita Selekta Administrasi dan Kebijakan” ini diawali dengan pembahasan tentang Konsep Dasar Administrasi, Administrasi Kesehatan, Manajemen Kesehatan, Konsep Dasar Kebijakan, Kebijakan Dalam Perspektif Etika, Kebijakan Dalam Perspektif Hukum, Kebijakan Kesehatan, Hukum dan Kebijakan Kesehatan, Politik Kesehatan, Sistem Kebijakan Kesehatan, Analisis Kebijakan Kesehatan, Perencanaan Kesehatan Anggaran Kesehatan, dan Evaluasi Kebijakan Kesehatan. Semoga buku ini mampu memberikan gambaran dan informasi yang memadai bagi pembaca terkait Administrasi dan Kebijakan Kesehatan.



PUSTAKA PELAJAR  
Penerbit Pustaka Pelajar  
Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta 55167  
Telp. (0274) 381542, Faks. (0274) 383083  
e-mail: pustakapelajar@yahoo.com  
website: pustakapelajar.co.id



Prof. Dr. H. Indar, SH, MPH

KAPITA SELEKTA ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN

Prof. Dr. H. Indar, SH, MPH

# KAPITA SELEKTA ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN



PUSTAKA PELAJAR

Prof. Dr. H. Indar, SH, MPH

# **KAPITA SELEKTA ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN KESEHATAN**



PUSTAKA PELAJAR

**KAPITA SELEKTA ADMINISTRASI  
DAN KEBIJAKAN KESEHATAN**

**Penulis**

Prof. Dr. H. Indar, SH, MPH

**Desain Sampul:**

Wisnu

**Setting Isi**

Dimaswids

Cetakan I, Januari 2022

**Penerbit**

Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI)  
Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta  
Telp. 0274 381542, Faks. 0274 383083  
E-mail: [pustakapelajar@yahoo.com](mailto:pustakapelajar@yahoo.com)

**ISBN: 978-623-236-251-2**

# DAFTAR ISI

## **PENGANTAR**

**DEKAN FKM UNIVERSITAS HASANUDDIN — V**

**KATA PENGANTAR — VII**

**DAFTAR ISI — IX**

**DAFTAR GAMBAR — XIII**

**DAFTAR TABEL — XIV**

## **BAB I**

**KONSEP DASAR ADMINISTRASI — 1**

- A. Pendahuluan — 1
- B. Pengertian Administrasi — 2
- C. Fungsi Administrasi — 8
- D. Administrasi dan Manajemen — 14
- E. Aspek Hukum Maladministrasi — 21

## **BAB II**

**ADMINISTRASI KESEHATAN — 35**

- A. Pendahuluan — 35
- B. Sejarah Administrasi Kesehatan — 36
- C. Pengertian Administrasi Kesehatan — 37

- D. Ruang Lingkup Administrasi Kesehatan — 48
- E. Manfaat Administrasi Kesehatan — 49

### **BAB III**

#### **MANAJEMEN KESEHATAN — 55**

- A. Definisi dan Batasan Manajemen — 55
- B. Pendekatan Praktis Mempelajari Manajemen Kesehatan — 57
- C. Sejarah Perkembangan Manajemen — 61
- D. Ruang Lingkup dan Fungsi Manajemen — 70
- E. Tingkatan Manajemen — 76
- F. Sifat dan Jenis Manajemen — 78
- G. Subsistem Manajemen Kesehatan — 82

### **BAB IV**

#### **KONSEP DASAR KEBIJAKAN — 91**

- A. Pendahuluan — 91
- B. Urgensi Kebijakan — 93
- C. Batasan Kebijakan — 95
- D. Kebijakan Publik — 109
- E. Faktor Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan — 123
- F. Model Pembuatan Kebijakan — 129

### **BAB V**

#### **KEBIJAKAN DALAM PERSPEKTIF ETIKA — 157**

- A. Pendahuluan — 157
- B. Konsep Dasar Etika — 159
- C. Pengertian Etika — 161
- D. Pendekatan Etik — 163
- E. Etika Kebijakan Publik — 166
- F. Peran Etika Dalam Kebijakan — 172

- G. Kualitas Moral dan Standar Etik Kebijakan Publik — 176

## BAB VI

### KEBIJAKAN DALAM PERSPEKTIF HUKUM — 179

- A. Pendahuluan — 179
- B. Hukum dan Kebijakan Publik — 181
- C. Kebijakan dan Hukum Indonesia — 187

## **BAB VII**

### **KEBIJAKAN KESEHATAN — 191**

- A. Pendahuluan — 191
- B. Batasan Kebijakan Kesehatan — 193
- C. Urgensi Kebijakan Kesehatan — 202
- D. Ciri-ciri Kebijakan Kesehatan — 205
- E. Faktor Kontekstual yang Mempengaruhi Kebijakan Kesehatan — 208
- F. Komponen Kebijakan Kesehatan — 211
- G. Proses Penyusunan Kebijakan Kesehatan — 214
- H. Argumentasi Kebijakan — 215
- I. Klasifikasi Kebijakan Kesehatan — 218
- J. Manfaat Studi Kebijakan Kesehatan — 222
- K. Tahapan Kebijakan Kesehatan — 228

## **BAB VIII**

### **HUKUM DAN KEBIJAKAN KESEHATAN — 259**

- A. Pendahuluan — 259
- B. Dasar Hukum Kebijakan Kesehatan — 260
- C. Hukum dan Kebijakan Kesehatan — 263
- D. Kebijakan Kesehatan, Perlindungan dan Penegakan Hukum Pelayanan Kesehatan — 273

## **BAB IX**

### **POLITIK DAN KEBIJAKAN KESEHATAN — 293**

- A. Pendahuluan — 293
- B. Pengertian Politik — 294
- C. Kesehatan — 296
- D. Politik Kesehatan — 298
- E. Kebijakan Publik dan Kesehatan — 302
- F. Kebijakan Kesehatan — 304

## **BAB X**

### **SISTEM KEBIJAKAN KESEHATAN — 309**

- A. Pengertian Sistem — 309
- b. Pendekatan Sistem — 310
- C. Analisis Sistem — 310
- D. Komponen Sistem — 315
- E. Pendekatan Sistem Kebijakan Kesehatan — 317
- D. Sistem Kesehatan Nasional — 328

## **BAB XI**

### **ANALISIS KEBIJAKAN KESEHATAN — 335**

- A. Pendahuluan — 335
- B. Persiapan Dasar Analisis Kebijakan — 340
- C. Metode Analisis Kebijakan Kesehatan — 342
- C. Argumentasi Kebijakan Kesehatan — 349
- D. Prosedur Analisis Kebijakan Kesehatan — 352

## **BAB XII**

### **PERENCANAAN KEBIJAKAN KESEHATAN — 361**

- A. Pendahuluan — 361
- B. Konsep Perencanaan Kesehatan — 362
- C. Unsur Perencanaan Kesehatan — 364
- D. Manfaat Dan Jenis Perencanaan — 367

E. Langkah- Langkah Perencanaan Kesehatan — 369

**BAB XIII**

**ANGGARAN KESEHATAN — 379**

- A. Pendahuluan — 379
- B. Definisi Anggaran Kesehatan — 380
- C. Lingkup Anggaran Kesehatan — 383
- D. Peruntukan Anggaran Kesehatan — 388

**BAB XIV**

**EVALUASI KEBIJAKAN KESEHATAN — 393**

- A. Pendahuluan — 393
- B. Konsep Evaluasi Kebijakan — 394
- C. Ruang Lingkup Evaluasi Kebijakan Kesehatan — 403
- D. Dimensi dan Jenis Evaluasi Kebijakan Kesehatan — 412
- E. Tahapan Evaluasi — 416

**TENTANG PENULIS — 418**

3. Kriteria keberhasilan unsur keluaran (Amiruddin, 2006).

## DAFTAR PUSTAKA

- A.A. Muninjaya. (2004). *Manajemen kesehatan*. Penerbit Buku Kedokteran EGC: Jakarta:
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Azrul Azwar.1996. *Pengantar Administrasi Kesehatan*. Edisi III. PT. Bina Rupa Aksara. Jakarta.
- Green, J. W. (1998). *Cultural awareness in the human services: A multi-ethnic approach*. (edisi ketiga).: Allyn & Bacon. Toronto.
- Stefanus S, Nyoman. A. D, 2007 *Perencanaan dan evaluasi* Surabaya, Airlangga, University Press, 2071
- Aviori, Yunita. 2011. “*Analisis Gaya Bahasa Hiperbola Pada Lirik Lagu Dalam Album Ratu*” No.1”. Skripsi. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Symond, D. 2013. *Penentuan Prioritas Masalah Kesehatan dan Prioritas Jenis Intervensi Kegiatan Dalam Pelayanan Kesehatan di Suatu Wilayah. Studi Literatur*. Jurnal Kesehatan Masyarakat Universitas Andalas. Pangkal Pinang

## D. PERUNTUKAN ANGGARAN KESEHATAN

UU No.36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyebutkan bahwa 2/3 dari anggaran kesehatan diperuntukkan untuk pelayanan publik, dan sisanya untuk membiayai pelayanan lainnya.

Dalam Pasal 171 ayat 3 Undang- Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 dinyatakan bahwa: “Besaran anggaran kesehatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diprioritaskan untuk kepentingan pelayanan publik yang sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggaran kesehatan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah”. Lebih lanjut, dalam lampiran undang-undang tersebut dijelaskan “Yang dimaksud dengan “kepentingan pelayanan publik” dalam ketentuan ini adalah pelayanan kesehatan baik pelayanan preventif, promotif, kuratif, dan rehabilitatif yang dibutuhkan masyarakat dalam meningkatkan derajat kesehatannya. Biaya tersebut dilakukan secara efisien dan efektif dengan mengutamakan pelayanan preventif dan promotif dan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari APBN dan APBD”.

Pasal 172 ayat 1 mengamanatkan bahwa alokasi pembiayaan kesehatan ditujukan untuk pelayanan publik yang diutamakan bagi penduduk miskin, kelompok lanjut usia, dan anak terlantar. Secara umum, definisi pelayanan publik diatur dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2009. Dalam peraturan tersebut pada pasal 4 dinyatakan bahwa “penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan kepentingan umum; kepastian hukum; kesamaan hak; keseimbangan hak dan kewajiban; keprofesionalan; partisipatif; persamaan

## DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin, 2003. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara

- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, James E., 1979. *Publik Policy Making*. New York: Holt Rinehartand Winston
- Arnold J. Meltsner, 1976. *Policy Analyst in the Bureaucracy. California*: University of California Press
- Bardach, Eugene, 2005. *Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Paths toward Problem Solving*, CQ Press, NY
- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith, 2006. *Talking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin
- Dachi, Rahmat Alyakin, 2009. *Manajemen Pelayanan Kesehatan*, Bandung: AIPI/
- Dachi, Rahmat Alyakin, 2016. *Modul Mata Kuliah Administrasi Kebijakan Kesehatan*. Universitas Sari Mutiara Indonesia, Medan
- Donald S. van Meter and Carl E. van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process*, Administration & Society Journal.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis – An Introduction*, Pearson Education. New Jersey: 1981.
- , 1988. *Analisa Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita
- , 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Dye, Thomas R., 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Edward III, George C (edited), 1984. *Public Policy Implementing*. Jai Press Inc, London-England.
- Grindle, Merilee S., 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Baltimore: John Hopkins university Press
- Goggin, Malcolm L, 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Goodin, Robert E. dan Hans Dieter Klingeman, 1996. *A New*

- Handbook of Political Science*, vol.2, Oxford University Press  
Guy dan Jon Pierre eds., 2006. *Handbook of Publik Policy*, Sage  
Publications
- Hill, Michael, 1997. *The Policy Process in the Modern State*,  
Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf
- Hill, Michael and Peter Hupe, 2002. *Implementing Public Policy:  
Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publication
- Hogwood, Brian W. dan Lewis E. Gunn, 1989. *Policy Analysis for  
the Real World*, Oxford University Press
- Howlett, Michael dan Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy:  
Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press.
- Indar. 2009. *Etika dan Hukum Kesehatan*. Lembaga Penerbitan  
Universitas Hasanuddin. Makassar.
- .....2014. *Konsep dan Perspektif Etika dan Hukum Kesehatan  
Masyarakat*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- .....2017. ***Etikolegal Dalam Pelayanan Kesehatan***. Pustaka  
Pelajar. Yogyakarta.
- .....2019. *Hukum dan Bioetik. Dalam Perspektif Etika dan  
Hukum Kesehatan*. Deepublish. Yogyakarta
- .....2020. *Dimensi Hukum Pencegahan dan Penanggulangan  
Corona Virus Diseases (COVID 19)*. Pustaka Pelajar.  
Yogyakarta.
- .....2021. *EPerspektif Hukum Sistem Informasi Kesehatan*. LPP-  
Mitra Edukasi. Makassar. ddin. Makassar.
- Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, 1984. *Implementation  
Policy*. California: University of California Press
- Kementerian Kesehatan RI, 2009. *Sistim Kesehatan Nasional*.  
Jakarta: Kementerian Kesehatan RI
- Kingdon, John W, *Agendas, 1984. Alternative and Public Policies*.  
Toronto: Little Brown & Company
- Kingdon, John W., 1995. *Agendas, Alternatives, and Public  
Policies*, Harper Collins College Publishers
- Korten, David C dan Syahrir. 1980. *Pembangunan Berdimensi  
Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

- Kusumanegara, S., 2010. *Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Kesehatan*. Yogyakarta: Gava Media.
- Lester, James P dan Steward, Josep Jr. 2000. *Public Policy: An Evolutionari Approach*. Belmont:Wadsworth.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Scott Foresman and Company, USA.
- Meltsner, Arnold J., 1986. *Policy Analysis in the Bureaucracy. California*: University of California Press.
- Meyer, Robert R. dan Ernest Greenwood, 1984. *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*. Jakarta: CV. Rajawali
- Michael Hill and Peter Hupe, 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, London: Sage Publication
- Nakamura, Robert T and FrankSmallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin Press
- Nagel, Stuart S. ed., 1990. *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press: Gainesville
- Nugroho Riant, 2006. *Kebijakan Publik Untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Elex Media Komputindo
- , 2007, *Analisa Kebijakan Publik*, Jakarta: Elex Media Komputindo.
- , 2008. *Public Policy*. Jakarta: Elekmedia Komputindo
- Palumbo, Dennis J dan Harder, Marvin A. eds., 1981. *Implementing Public Policy*, Lexington Books
- Parsons, Wayne, 2005. *Public Policy*. Jakarta: Prenada Media
- Pasolong Harbani, 2010. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Pieters B. Guy, 2002. *Governance: a Garbage-Can Perspective*, Political Science Series, Institut for Advanced Science: Vienna
- Poister, Theodore H., 2003. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: John Wiley & Sons
- Randall B. Ripley, 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson Hall

- Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, 1982. *Bureaucracy and Policy Implementation*, Dorsey Press: Homewood III
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Siagian S.P., 1985. *Analisis serta Perumusan Kebijaksanaan dan Strategi Organisasi*. Jakarta: PT. Gunung Agung
- Stuart S. ed., 1990. *Policy Theory and Policy Evaluation: Concept, Knowledge, Causes, and Norms*, Greenwood Press
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sukarna. 2011. *Dasar-Dasar Manajemen*. Bandung: CV. Mandar Maju..
- Terry, George Robert, 1977 *Principles of management*. Homewood. IRWIN,
- Wahab, S., 2008. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Intermedia
- , 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Kesehatan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, Budi, 2008. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo

## E. TAHAPAN EVALUASI

Dalam suatu kegiatan evaluasi terdapat beberapa tahapan penting yang saling mendukung satu sama lainnya. Tahapan-tahapan evaluasi tersebut ialah sebagai berikut:

1. Menentukan topik evaluasi yakni suatu kegiatan penentuan topik yang akan dievaluasi. Contohnya: evaluasi hasil kerja, atau evaluasi rencana kerja.
2. Merancang kegiatan evaluasi adalah suatu kegiatan mendesain sebuah proses evaluasi sehingga dalam pelaksanaannya tidak melewatkan hal-hal yang penting.
3. Pengumpulan data yakni suatu kegiatan mengumpulkan dan mencatat setiap informasi sesuai dengan perencanaan berdasarkan kaidah-kaidah ilmiahnya.
4. Pengolahan dan analisis data adalah suatu kegiatan mengolah informasi dengan cara mengelompokkan data supaya lebih mudah dalam melakukan analisis, serta menentukan tolak ukur waktu sebagai hasil evaluasi.
5. Pelaporan hasil evaluasi adalah sesuatu hal dalam membuat laporan hasil evaluasi agar diketahui oleh para pihak-pihak yang berkepentingan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdoellah, Awan. Y.2016. *Teori & Analisis Kebijakan Publik*. Penerbit. Alfabeta Bandung
- Abdul Wahab, Solichin. 2004. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta:
- Anggara, Sahya.2014 *Kebijakan Publik* Penerbit. Pustaka Setia.. Bandung
- Ayuningtyas, Dumilah. 2015. *Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik*. Ed.1 Cet. 3. Raja Grafindo Persada. Jakarta:

- Azwar, Azrul. 1996. *Pengantar Administrasi Kesehatan*. Edisi Ketiga, Binarupa Aksara. Ciputat. Tangerang:
- Dunn, W.N. 1988. *Analisa Kebijaksanaan Publik*. Hanindita. Yogyakarta:
- Dye, Thomas R. 2005. *Understanding Public Policy*. Eleventh Edition, New Jersey: Perason Prentice.
- Gardner, Heather.1992. *Health Policy. Deveploment, Implementation, and Evaluation in Australia*. Churchil Livingstone. Melbourne.
- Heywood, Andrew. 1999. *Political Theory: An Introduction*, Second Edition. Palgrave. New York:
- Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ripley, Randall B., 1985, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Inc., Chicago.
- Rossi & Freeman.H.1985. *Evaluation a Systematic Approach*. Sage.Publication California.

## TENTANG PENULIS



**PROF. DR. H. INDAR, SH, MPH** lahir di Makassar 10 November 1953. Guru Besar Etika dan Hukum Kesehatan pada Fakultas Kesehatan Masyarakat Univ. Hasanuddin, Makassar. Pendidikan S-1 pada Fakultas Hukum Unhas Tahun 1984, Pendidikan S-2 pada Univ. of Hawaii at Manoa USA Tahun 1990. Gelar Doktor di bidang Hukum

Kesehatan Program Pascasarjana Univ. Hasanuddin Tahun 2003 dengan judul Disertasi “Perspektif Hak-Hak Atas Pemeliharaan Kesehatan Pasien Dalam Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit Kota Makassar dan Parepare “. Anggota Pusat Pemberi Pelayanan Bantuan Hukum Indonesia (P3BHI) Makassar . Dosen Luar Biasa FKM Univ. Panca Sakti Makassar, FKM Univ. Indonesia Timur Makassar, STIK Tamalate Makassar, STIK Makassar, STIK Baramuli Kabupaten Pinrang, STIKES Nani Hasanuddin Makassar, Akademi Hiperkes Penyusun Hospital Bylaws RS. Dr. Wahidin Sudirohusodo. Ketua STIK Tamalatea 2014-2015. Saat ini Ketua Senat FKM UH dan Sekretaris Dewan Kehormatan Universitas Hasanuddin.