

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah Negara Kesejahteraan sebagaimana yang dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea IV yang mana tujuan Negara Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sesuai dengan rumusan yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya disebut UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Sebagai Negara hukum dalam pelaksanaan jalannya pemerintahan berbangsa bernegara harus didasarkan pada hukum dan tidak dibenarkan didasari oleh kekuasaan belaka. Salah satu bentuk pelaksanaan pemerintah sebagai negara hukum yaitu dengan mengeluarkan izin. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Angka (19), Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Kamus Hukum, Izin (*vergunning*) dijelaskan sebagai :
“*Overheidstoestemming door wet of verordening vereist gesteld voor tal van*

handeling waarop in het algemeen belang speciaal toezicht vereist is, maar die, in het algemeen, niet als onwenselijk worden beschouwd“ (perkenaan/izin dari pemerintah berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang disyaratkan untuk perbuatan yang pada umumnya memerlukan pengawasan khusus, tetapi yang pada umumnya tidaklah dianggap sebagai hal-hal yang sama sekali tidak dikehendaki).¹

Izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam Hukum Administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengatur tingkah laku masyarakat. Izin ialah salah satu persetujuan dari penguasa berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan Perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang mengajukan permohonan untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Hal ini menyangkut suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus terhadapnya.²

Dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan sangat penting karena pengawasan itu adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh daerah dan pemerintahan, serta untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm198.

² *Ibid.*, hlm199.

secara berdaya guna dan berhasil guna. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikenal dua bentuk pengawasan yaitu Pengawasan Umum dan Pengawasan Teknis.

Pengawasan Umum adalah pengawasan terhadap pembagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, kelembagaan Daerah kabupaten/kota, kepegawaian pada Perangkat Daerah kabupaten/kota, keuangan Daerah kabupaten/kota, pembangunan Daerah kabupaten/kota, pelayanan publik di Daerah kabupaten/kota, kerja sama Daerah kabupaten/kota, kebijakan Daerah kabupaten/kota, bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota, dan bentuk pembinaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.³ Pengawasan Umum terhadap pemerintahan daerah dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota atau Kepala Daerah sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan.⁴

Perubahan ke 4 (empat) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 18 ayat (1) berbunyi : “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang.” Sedang

³ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, PT Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm109.

Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa : “ Pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.”

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.⁵

Sesuai dengan kewajiban daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan maka salah satu objek pengawasannya yaitu Klinik. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik, Klinik adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan yang menyediakan pelayanan medis dasar dan/atau spesialistik, diselenggarakan oleh lebih dari satu jenis tenaga kesehatan dan dipimpin oleh seorang tenaga medis.

⁵<http://dianchocho.blogspot.co.id/2013/04/pengertian-fungsi-dan-asas-pemerintahan.html>, diakses pada 25 agustus 2016, jam 13.58WIB

Untuk mendirikan dan menyelenggarakan klinik harus mendapat izin dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota setelah mendapatkan rekomendasi dari dinas kesehatan Kabupaten/Kota. Namun dalam prakteknya masih terdapat klinik kesehatan yang tidak memiliki izin praktek dan izin tenaga medis. Seperti yang terjadi di daerah Sangir, Solok Selatan perusahaan perkebunan teh PT Mitra Kerinci (PTMK) sebagai anak usaha PT Rajawali Nusantara Indonesia (PTRNI) yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diduga tidak memiliki izin praktek dan izin tenaga medis di klinik kesehatan dalam lokasi PTKM. Dari aspek kesehatan Dinas Kesehatan Solok Selatan menyatakan bahwa Klinik Kesehatan PTKM tidak memiliki izin.

Berdasarkan kasus diatas dapat disimpulkan bahwa kegiatan operasional klinik kesehatan tersebut jelas melanggar Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor Hk.02.02/Menkes/148/2010 Tentang Izin dan Penyelenggaraan Praktek Perawat Pasal 3 ayat (1) “Setiap perawat yang menjalankan praktik wajib memiliki SIPP”. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik Pasal 21 ayat (1) “Untuk mendirikan dan menyelenggarakan klinik harus mendapat izin dari pemerintah daerah kabupaten/kota setelah mendapatkan rekomendasi dari dinas kesehatan kabupaten/kota setempat”.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 2052/Menkes/Per/X/2011 Tentang Izin Praktek dan Pelaksanaan Praktek Kedokteran Pasal 2 ayat (1) “Setiap Dokter dan Dokter Gigi yang menjalankan praktik kedokteran wajib memiliki SIP”. Oleh sebab itu Penulis mencoba untuk mengkaji permasalahan “ **PENERTIBAN TERHADAP**

IZIN PRAKTEK DAN IZIN KERJA TENAGA MEDIS DI KLINIK KESEHATAN PT MITRA KERINCI (PTMK) SANGIR KABUPATEN SOLOK SELATAN ”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk penertiban yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Solok Selatan Terhadap Izin Praktek dan Izin Kerja Tenaga Medis?
2. Apakah Kendala yang dialami Klinik PT. Mitra Kerinci sehingga tidak melakukan pengurusan izin ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bentuk Penertiban Dinas Kesehatan Kabupaten Solok Selatan Terhadap Izin Praktek dan Izin Kerja Tenaga Medis
2. Untuk mengetahui kendala yang dialami oleh PT. Mitra Kerinci sehingga tidak melakukan pengurusan izin

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya dapat dirasakan manfaatnya baik bagi diri penulis sendiri maupun oleh masyarakat luas.

1. Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memperluas khasanah ilmu pengetahuan penulis dibidang hukum, khususnya mengenai peranan Pemerintah, dan tanggungjawab para pihak dalam pelaksanaan penertiban terhadap izin praktek dan izin kerja tenaga medis serta upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang bersangkutan.

2. Praktis

Memberikan pengetahuan bagi pihak yang membutuhkan informasi mengenai topik yang diangkat oleh penulis ini dan juga memberikan wawasan terhadap masyarakat agar dapat dijadikan sebagai acuan dalam memperoleh pelayanan publik.

E. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penulisan, yaitu:

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini metode pendekatan yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis sosiologis, yang mengkaji korelasi antara kaidah hukum

dengan lingkungan tempat hukum itu berlaku.⁶ Dalam penelitian ini pendekatan mengacu kepada bagaimana penertiban terhadap izin praktek dan izin kerja tenaga medis yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Solok Selatan terhadap Klinik.

2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif yang menggambarkan secara jelas dan teliti tentang penertiban terhadap izin praktek dan izin kerja tenaga medis di klinik oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Solok Selatan dan kendala yang ditemukan sesuai dengan penulis dapatkan di lapangan.⁷

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer yaitu data diperoleh langsung dari lapangan dan dari sumber pertama.⁸ Dalam penelitian ini data tersebut berupa hasil wawancara dan responden yakni subjek pelaku atau pelaku yang terkait dengan masalah ini yaitu kepada Pimpinan Klinik dan Dinas Kesehatan Kabupaten Solok Selatan.

⁶Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm31.

⁷Amirudin dan Zainal Assikin, *Pengantar metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm25.

⁸*Ibid.*, hlm30.

b. Data Sekunders

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian berupa laporan dan sebagainya.⁹ Yang menjadi data sekunder antara lain :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang isinya mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah, antara lain :¹⁰

- a. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- c. Peraturan Menteri Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Klinik
- d. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 920/Menkes/Per/XII/1986 tentang Upaya Pelayanan Kesehatan Swasta di Bidang Medik

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti Undang-Undang, hasil penelitian atau pendapat para pakar di bidang hukum. Dalam melakukan penelitian ini sebagai bahan hukum sekundernya penulis menggunakan buku-buku yang membahas tentang izin, tenaga medis dan klinik, artikel maupun

⁹*Ibid.*, hlm31.

¹⁰*Ibid.*, hlm33.

hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. diantaranya bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian.

4. Sumber Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Data yang penulis gunakan dalam penelitian ini bersumber dari buku-buku yang terdapat di Perpustakaan, antara lain:

1. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
2. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Selain dari buku-buku yang terdapat di Perpustakaan, data-data yang digunakan dalam penelitian juga bersumber dari lapangan berupa wawancara dengan Bapak Dr. H. Novirman, SKM. MM selaku Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Solok Selatan dan Bapak Soni Batubara selaku Sekretaris Pimpinan PT Mitra Kerinci.

5. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara:

a. Wawancara

Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara memperoleh keterangan lisan melalui Tanya jawab dengan pihak-pihak yang berkepentingan yaitu Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Solok Selatan dan Pimpinan PT Mitra Kerinci.

b. Studi Dokumen

Dengan cara menghimpun bahan hukum yang diperlukan seperti bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier serta melakukan pencatatan dan pembuatan data yang berisikan berbagai pengertian dan pendapat ahli tentang penulisan penelitian ini.

6. Metode Pengolahan Data dan Analisa Data

a. Pengolahan Data

Setelah data diperoleh, maka penulis akan memilih dan memperbaiki susunan data untuk selanjutnya dilakukan pengeditan data agar diperoleh data yang sesuai dengan permasalahan yang dikaji ditahap akhir pengolahan data sehingga siap pakai untuk dianalisis.

b. Teknik Analisa Data

Analisa data dilakukan dengan menggunakan teknik analisis data. Yuridis empiris adalah pendekatan masalah yang dilakukan terhadap data primer, baik melalui hasil wawancara maupun hasil observasi.