

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Kesehatan adalah bagian dari hak asasi manusia. Hal tersebut sudah dinyatakan dalam *Universal Declaration of Human Right*, khususnya Pasal 25 ayat (1) yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas suatu taraf hidup, yang layak bagi kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya, termasuk di dalamnya pangan, pakaian, papan dan pelayanan kesehatan serta pelayanan sosial lainnya yang mutlak diperlukan. Hak-hak ini mencakup hak atas tunjangan dalam hal terjadi pengangguran, sakit, cacat, kehilangan mitra kawin karena kematian, usia lanjut atau kehilangan mata pencaharian, yang disebabkan oleh situasi dan kondisi diluar kehendak yang bersangkutan".<sup>1</sup>

Kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sekaligus merupakan tujuan nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta dalam rumusan Pasal 28 Huruf H Undang-Undang Dasar 1945.

Hak atas kesehatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan (selanjutnya disebut Undang-Undang

---

<sup>1</sup> Freddy Tengker, 2007, *Hak Pasien*, Mandar Maju, Bandung, Hal.57

Kesehatan), Pada Pasal 4 dalam Undang-Undang Kesehatan ditegaskan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan, hak atas kesehatan yang dimaksud dalam Pasal 4 adalah hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dari fasilitas pelayanan kesehatan agar dapat mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Selanjutnya pada Pasal 5 ditegaskan bahwa,

- (1) Setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan.
- (2) Setiap orang mempunyai hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau.
- (3) Setiap orang berhak secara mandiri dan bertanggungjawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya.

Kemudian pada Pasal 6 dalam Undang-Undang Kesehatan ditegaskan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan yang sehat bagi pencapaian derajat kesehatan, dan pada Pasal 9 ayat (1) dalam Undang-Undang Kesehatan bahwa "setiap orang berkewajiban ikut mewujudkan, mempertahankan, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya".

Secara keseluruhan dari Pasal di atas menunjukkan setiap warga negara berhak memperoleh lingkungan hidup yang baik, sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan dan masyarakat wajib berpartisipasi dalam meningkatkan derajat kesehatan yang optimal.

Upaya untuk meningkatkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya pada mulanya berupa upaya penyembuhan penyakit, kemudian secara berangsur-angsur berkembang kearah keterpaduan upaya

kesehatan untuk seluruh masyarakat dengan mengikutsertakan masyarakat secara luas yang mencakup upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif yang bersifat menyeluruh terpadu dan berkesinambungan. Hal ini tertuang dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Kesehatan.

Untuk mencapai derajat kesehatan tersebut diselenggarakanlah upaya pembangunan kesehatan. Pembangunan kesehatan yang berkesinambungan merupakan suatu rangkaian pembangunan yang menyeluruh terarah dan terpadu yang didukung oleh suatu sistem kesehatan nasional. Pembangunan kesehatan merupakan upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya yang mana dirumuskan dalam Peraturan Presiden RI Nomor 72 Tahun 2012 tentang Sistem Kesehatan Nasional. Hal ini sebagai pelaksana dari Pasal 167 ayat (4) dalam Undang-Undang Kesehatan.

Sistem Kesehatan Nasional tahun 2012 (selanjutnya disebut SKN), sebagai penyempurnaan dari SKN sebelumnya merupakan bentuk dan cara penyelenggaraan pembangunan kesehatan yang dilakukan oleh Pemerintah bersama seluruh elemen bangsa dalam rangka untuk meningkatkan tercapainya pembangunan kesehatan dalam mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Dalam kerangka mencapai tujuan tersebut, pembangunan kesehatan dilaksanakan secara terarah, berkesinambungan dan realistis sesuai pentahapannya. Pembangunan

kesehatan diselenggarakan dengan berdasarkan perikemanusiaan, pemberdayaan dan kemandirian, adil dan merata, serta pengutamaan dan manfaat dengan perhatian khusus pada penduduk rentan, antara lain ibu, anak, manusia usia lanjut (manula), dan keluarga miskin. Sedangkan dalam Undang-Undang Kesehatan pada huruf d ditegaskan bahwa, setiap upaya pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan dalam arti pembangunan nasional harus memperhatikan kesehatan masyarakat dan merupakan tanggung jawab semua pihak baik Pemerintah maupun masyarakat.

Dalam upaya meningkatkan pembangunan kesehatan masyarakat, maka perlu mengembangkan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat, agar pelayanan pada masyarakat dapat dilaksanakan secara berdaya guna, berhasil guna, merata, menyeluruh dan terpadu bagi masyarakat. Dan untuk mewujudkan tujuan pelayanan kesehatan yang baik, perlu pengelolaan pelayanan secara optimal. Pelayanan kesehatan merupakan setiap upaya baik yang diselenggarakan sendiri atau bersama dalam suatu organisasi untuk meningkatkan dan memelihara kesehatan, mencegah penyakit dan mengobati penyakit, serta memulihkan kesehatan yang ditujukan baik terhadap perorangan, kelompok ataupun masyarakat.<sup>2</sup>

Soekidjo Notoatmodjo menjelaskan “upaya kesehatan adalah setiap kegiatan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah dan/atau masyarakat”. Hal ini berarti, bahwa dalam

---

<sup>2</sup> Veronika Komalawati, 1999, **Peranan Informed Consent dalam Transaksi Terapeutik**, Bandung, Citra Aditya Bakti, Hal.77

rangka mewujudkan derajat kesehatan ini, baik kesehatan individu, kelompok, atau masyarakat harus diupayakan. Upaya mewujudkan kesehatan ini dilakukan oleh individu, kelompok, masyarakat, baik secara melembaga oleh pemerintah, ataupun swadaya masyarakat (LSM). Upaya pemeliharaan dan peningkatan kesehatan diwujudkan dalam suatu wadah pelayanan kesehatan, yang disebut sarana atau pelayanan kesehatan (*health services*). Untuk menyediakan upaya kesehatan yang optimal maka diperlukan fasilitas pelayanan kesehatan.<sup>3</sup> Dalam mencapai upaya kesehatan yang optimal, maka diperlukan sumber daya manusia kesehatan. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 tentang SKN, sumber daya manusia sebagai pelaksana upaya kesehatan, diperlukan sumber daya manusia kesehatan yang mencukupi dalam jumlah, jenis dan kualitasnya, serta terdistribusi secara adil dan merata sesuai dengan tuntutan kebutuhan pembangunan kesehatan. Sumber daya upaya kesehatan terdiri dari sumber daya manusia kesehatan, biaya, sarana dan prasarana, termasuk fasilitas pelayanan kesehatan (Rumah Sakit, Klinik, dan Puskesmas), sediaan farmasi dan alat kesehatan, serta manajemen dan sistem informasi kesehatan yang memadai guna terselenggaranya upaya kesehatan”.

Berdasarkan pengertian di atas, maka sumber daya di bidang kesehatan mencakup semua unsur atau komponen yang digunakan untuk

---

<sup>3</sup> Soekidjo Notoatmodjo, 2010, *Promosi Kesehatan Teori dan Aplikasi*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal.4-5.

mewujudkan kesehatan masyarakat, dalam rangka upaya peningkatan derajat kesehatan yang mencakup tenaga kesehatan dan fasilitas pelayanan kesehatan, sehingga fasilitas pelayanan kesehatan merupakan bagian dari sumber daya di bidang kesehatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan masyarakat untuk meningkatkan upaya kesehatan yang optimal.

Fasilitas pelayanan kesehatan merupakan suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat”, sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 7 dalam Undang-Undang Kesehatan.

Dalam kaitannya dengan tugas Pemerintah, bidang kesehatan merupakan urusan wajib Pemerintah, yang mana bidang kesehatan menjadi salah satu tanggung jawab Pemerintah Daerah, jika membicarakan urusan wajib Pemerintah tentang bidang kesehatan khususnya yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, maka hal itu tidak lepas dari ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintah Daerah. Seperti diketahui pada Pasal 14 ayat (1) huruf e dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa “Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang

berskala kabupaten/kota, salah satunya adalah penanganan bidang kesehatan”.

Pelaksanaan penanganan bidang kesehatan itu dilakukan melalui perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah pada Pasal 14 dijelaskan bahwa,

- (1) Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.
- (2) Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian Perangkat Daerah yang menangani dalam bidang kesehatan tersebut adalah Dinas Kesehatan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 22 Tahun 2007 tentang Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Rokan Hulu pada Bab I Pasal 1 angka 10 menjelaskan bahwa “Dinas Daerah adalah unsur pelaksana otonomi daerah Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu”. Selanjutnya Bab II Pasal 2 angka 2 menjelaskan bahwa “Dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Dinas Daerah yang salah satunya Dinas Kesehatan Kabupaten Rokan Hulu”. Kemudian Pasal 9 menjelaskan bahwa “Dinas Kesehatan merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah” dan Pasal 10 ditegaskan bahwa “Dinas Kesehatan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah dalam Bidang Kesehatan”, yang artinya dinas

kesehatan sebagaimana sebagai perangkat daerah wajib menjalankan tugas utama yaitu menyelenggarakan amanat Pasal 22 huruf f dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari uraian di atas, maka pelaksanaan penanganan di bidang kesehatan itu dilakukan oleh perangkat daerah dan perangkat daerah yang menangani di bidang kesehatan tersebut adalah Dinas Kesehatan, yang mana Dinas Kesehatan wajib menjalankan kewenangan Pemerintah Daerah dalam bidang kesehatan yakni menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan yang salah satunya adalah Klinik kesehatan.

Menurut Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/Menkes/Per/II/2011 tentang Klinik Pasal 1 angka 1 disebutkan bahwa:

**“Klinik adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan yang menyediakan pelayanan medis dasar dan/atau spesialisik, diselenggarakan oleh lebih dari satu jenis tenaga kesehatan dan dipimpin oleh seorang tenaga medis”.**

Selanjutnya pada Pasal 3 ditegaskan bahwa **“Klinik dapat diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah atau masyarakat”.** Dan pada Pasal 14 ayat (1) dalam Undang-Undang Kesehatan ditegaskan **“Pemerintah bertanggungjawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat”.** Upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat dimaksudkan itu menurut penjelasan dari ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Kesehatan,



**“merata adalah dalam arti tersedianya sarana pelayanan di seluruh wilayah sampai daerah terpencil yang mudah dijangkau oleh seluruh masyarakat, termasuk fakir miskin, orang terlantar dan orang kurang mampu”.**

**Dalam mendirikan Klinik kesehatan harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/ Menkes/ Per/ I/ 2011 tentang Klinik pada Pasal 6 ditegaskan bahwa “Klinik harus memenuhi persyaratan lokasi, bangunan dan ruangan, prasarana, peralatan, dan ketenagaan”. Kemudian pada Pasal 7 ayat (2) dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/ Menkes/ Per/ I/ 2011 tentang Klinik ditegaskan “Pemerintah daerah kabupaten/kota mengatur persebaran Klinik yang diselenggarakan masyarakat di wilayahnya dengan memperhatikan kebutuhan pelayanan berdasarkan rasio jumlah penduduk”.**

**Untuk mendirikan suatu Klinik harus mendapatkan izin dari Pemerintah daerah kabupaten/kota yang mana diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/ Menkes/ Per/ I/ 2011 tentang Klinik pada Pasal 21 dijelaskan bahwa;**

- (1) Untuk mendirikan dan menyelenggarakan klinik harus mendapat izin dari pemerintah daerah kabupaten/kota setelah mendapatkan rekomendasi dari dinas kesehatan kabupaten/kota setempat.**
- (2) Dinas kesehatan kabupaten/kota mengeluarkan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah klinik memenuhi ketentuan persyaratan klinik dalam peraturan ini.**

Dari ketentuan Pasal di atas ditegaskan bahwa semua fasilitas pelayanan kesehatan (Klinik) yang ada di Kabupaten Rokan Hulu harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan serta melakukan penyesuaian izin dalam mendirikan Klinik terhadap Peraturan yang berlaku saat ini. Selanjutnya dalam Pasal 31 ditegaskan,

“Pada saat Peraturan ini mulai berlaku, maka semua fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan medis dasar atau spesialisik berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 920/Menkes/Per/XII/1986 tentang Upaya Pelayanan Kesehatan Swasta di Bidang Medik, harus disesuaikan dengan Peraturan ini dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 (dua) tahun”.

Demikian pula dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya dalam bidang kesehatan, Kabupaten Rokan Hulu berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 22 tahun 2007 tentang Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Rokan Hulu telah membentuk Dinas Kesehatan yang mana bertanggungjawab terhadap fasilitas pelayanan kesehatan. Rokan Hulu dengan jumlah penduduk sebanyak 501.584 jiwa, sedangkan jumlah fasilitas kesehatan yang ada seperti rumah sakit ada 3 unit, 1 unit milik Pemda Rokan Hulu, 1 unit milik BUMN yaitu PTP V Sri Rokan dan 1 unit milik swasta Tambusai Medika, dan jumlah puskesmas sebanyak 21 unit dengan rincian Puskesmas perawatan 6 unit dan non perawatan 15 unit. Rasio Puskesmas terhadap penduduk sebesar 4,21 per 100.000 penduduk. Artinya 1 (satu) puskesmas dapat melayani 23.751 penduduk

atau setiap 100.000 penduduk ada  $\pm$  4-5 puskesmas. Dan pada satu tahun terakhir ini telah berdiri 6 klinik kesehatan.<sup>4</sup>

Dengan keluarnya Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/I/2011 tentang Klinik, dimana klinik harus dibentuk berdasarkan ketentuan peraturan tersebut dan dengan adanya amanat dari Pasal 31 tersebut, maka penulis ingin mengetahui apakah klinik yang ada di Kabupaten Rokan Hulu sudah menyesuaikan peraturan tersebut. Dalam menjalankan kedua peraturan di atas, Pemerintah Kabupaten/Kota bertanggungjawab melakukan pengawasan serta pembinaan terhadap Klinik tersebut. Oleh karena itu penulis ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan Peraturan tersebut di daerah Kabupaten Rokan Hulu dan kendala apa yang menghambat penerapan Peraturan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas penulis tertarik untuk meneliti tentang **“Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/ Menkes/ Per/I/2011 Tentang Klinik dalam Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau”**.

---

<sup>4</sup> Data Profil Kesehatan, 2011, Rokan Hulu.

## **B. PERUMUSAN MASALAH.**

Berdasarkan uraian latar belakang dapatlah dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028 /Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Sesuai dengan tujuan dari penelitian ini, maka penulis mengharapkan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Praktis.
  - a. Bagi Pengelola Klinik Kesehatan.

Dapat digunakan sebagai bahan masukan dan tambahan pengetahuan tentang Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau. Dengan demikian diharapkan klinik kesehatan tersebut dapat melakukan pelayanan secara baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**b. Bagi Pemerintah:**

1. Sebagai masukan dan pertimbangan bagi Dinas Kesehatan Kabupaten Rokan Hulu dalam membuat kebijakan tentang penyelenggaraan pelayanan kesehatan.
2. Dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap seluruh klinik kesehatan di Kabupaten Rokan Hulu dalam memberikan pelayanan kesehatan berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028 /Menkes/ Per/ I/2011 tentang klinik.

**c. Bagi Masyarakat:**

Dapat digunakan sebagai bahan masukan dan tambahan informasi bagi masyarakat tentang fasilitas pelayanan kesehatan khususnya Klinik kesehatan yang baik, sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## **2. Manfaat Teoritis / Akademis.**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai hukum kesehatan khususnya Kebijakan Pelayanan Kesehatan Masyarakat.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, bahan perbandingan dan masukan bagi peneliti lain yang meneliti masalah sejenis serta menambah literatur/referensi ilmu pengetahuan dan khususnya di bidang hukum kesehatan.

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Metode Pendekatan**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan yuridis empiris/sosiologis, yaitu akan membahas aspek yuridis dan sekaligus membahas aspek-aspek sosial yang melingkupi gejala hukum tertentu<sup>5</sup>. Aspek yang diteliti adalah aspek hukum yang meliputi ketentuan hukum tentang klinik dan aspek sosial yang diteliti adalah implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/Menkes/Per/I/2011 tentang Klinik dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau.

---

<sup>5</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, Hal. 34.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Penelitian ini adalah merupakan penelitian deskriptif yaitu mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu.<sup>6</sup> Dengan demikian menjadi fokus penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran tentang bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/Menkes/Per/I /2011 tentang klinik dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau.

## **3. Desain Penelitian**

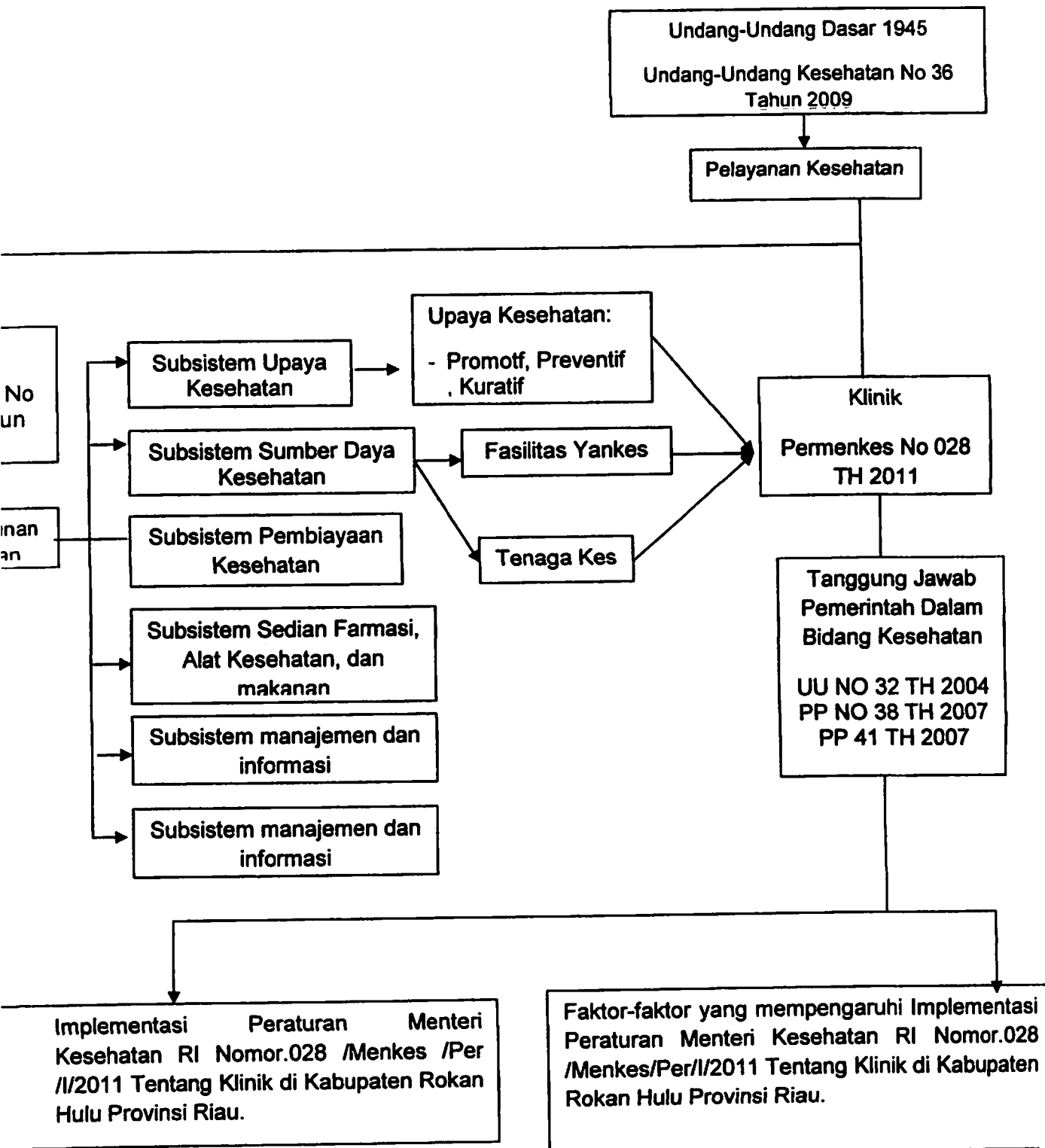
Desain penelitian ini merupakan rencana penelitian yang disusun sesuai dengan jenis atau macam penelitian yang dipilih untuk mencapai tujuan penelitian dan juga berperan sebagai rambu-rambu yang akan menuntun peneliti dalam seluruh proses penelitian. Desain penelitian diragakan dalam suatu skema kerangka analisis hipotesis hubungan antar variabel penelitian (mana variabel terikat dan mana variabel bebasnya suatu penelitian).<sup>7</sup> Yang akan digambarkan dalam bentuk skema berikut ini:

---

<sup>6</sup> Bambang Sunggono, 2007, **Metodologi Penelitian Hukum**, Pt. RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hal.35

<sup>7</sup> Agnes Widanti, 2009, **Petunjuk Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis**, Universitas Unika Soegijapranata, Semarang, Hal.8.

**Kerangka Pemikiran di atas digambarkan**





#### 4. Variabel dan Defenisi Operasional

Variabel adalah sejumlah gejala atau faktor atau unsur yang ada sebagai bagian pokok dari objek penelitian.<sup>8</sup>

- a. Variabel bebas (*independent variabel*) adalah faktor yang menjadi pokok permasalahan yang ingin diteliti.<sup>9</sup> Yang menjadi variabel bebasnya adalah Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/1/2011 tentang Klinik.
- b. Variabel terikat (*dependent variabel*) adalah sejumlah gejala atau faktor atau unsur yang ada atau muncul ditentukan dan dipengaruhi oleh adanya variabel bebas.<sup>10</sup> Yang menjadi variabel terikatnya adalah penyelenggaraan pelayanan kesehatan pada klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau.

Sedangkan definisi operasional adalah menerangkan definisi variabel-variabel yang akan diteliti serta skala ukur yang akan digunakan dan cara pengumpulan datanya,<sup>11</sup> yaitu;

- a. Implementasi adalah sebuah proses untuk mewujudkan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut. Dalam hal ini adalah kebijakan tentang klinik.

---

<sup>8</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hal.78

<sup>9</sup> Bambang Sunggono, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, Hal.116

<sup>10</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Op.Cit*, Hal.79

<sup>11</sup> Hariwijaya dan Triton, 2005, *Pedoman Penulisan Skripsi Tesis*, Penerbit Tugu Publisier, Yogyakarta, Hal.97

- b. Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Peraturan Menteri yang dimaksud disini adalah Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028/Menkes/Per/II/2011 tentang Klinik.
- c. Klinik Kesehatan adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan yang menyediakan pelayanan medis dasar dan/atau spesialisik, diselenggarakan oleh lebih dari satu jenis tenaga kesehatan dan dipimpin oleh seorang tenaga medis.
- d. Pelayanan Kesehatan adalah tempat atau sarana yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya kesehatan.<sup>12</sup> Upaya pelayanan kesehatan yang dilakukan di Klinik adalah upaya pelayanan medik dasar dan pelayanan spesialisik.
- e. Tenaga Kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan, diantaranya dalam pelaksanaan tugasnya di Klinik Kesehatan.

---

<sup>12</sup> Soekidjo Notoatmodjo, 2010, *Loc. Cit.* Hal. 5

- f. Kabupaten Rokan Hulu merupakan penyelenggara pemerintahan di wilayah Propinsi Riau yang sesuai dengan peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintah Daerah yang memiliki wewenang untuk mengelola urusan wajib yang salah satunya adalah bidang kesehatan. Kabupaten Rokan Hulu dengan ibukota Pasir Pengaraian terletak dalam wilayah Provinsi Riau.

## 5. Jenis Data

### a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat melalui penelitian lapangan. Adapun cara memperoleh data primer yakni melalui daftar pertanyaan dan wawancara dengan responden.

### b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan guna untuk mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat atau tulisan para ahli atau pihak yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk formal maupun naskah resmi yang ada.<sup>13</sup>

Data sekunder dalam penelitian ini berupa kepustakaan yaitu :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan – bahan yang mengikat antara lain:

---

<sup>13</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Ibib*, Hal. 52

- a) Undang-Undang Dasar Negara 1945
- b) Undang-Undang RI Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran.
- c) Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- d) Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- e) Undang-Undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- f) Peraturan Pemerintah RI Nomor 32 Tahun 1996 Tentang Tenaga Kesehatan.
- g) Peraturan Pemerintah RI Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- h) Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- i) Peraturan Presiden RI Nomor 72 Tahun tentang Sistem Kesehatan Nasional.
- j) Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028 /Menkes /Per/II/2011 Tentang Klinik.
- k) Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 1796 /Menkes /Per/VIII/2011 Tentang Registrasi Tenaga Kesehatan.

- 1) Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2007 tentang Organisasi Dinas Daerah Rokan Hulu.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan–bahan yang erat hubungannya dengan hukum primer serta dapat membantu menganalisa bahan hukum primer, misalnya:
  - a) Kepustakaan yang berkaitan dengan hukum kesehatan pada umumnya.
  - b) Hasil ilmiah yang berkaitan dengan materi penelitian.
- 3) Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Bahasa Indonesia.

## **6. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### **a. Studi kepustakaan.**

Studi kepustakaan ialah cara mengumpulkan data yang bertujuan untuk memperoleh data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan.<sup>14</sup>

Melalui studi kepustakaan pengumpulan data dilakukan dengan membaca, mengumpulkan dan mempelajari serta memahami peraturan perundang-undangan yang berlaku, peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku literatur, pendapat para

---

<sup>14</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Ibib*, Hal. 52

sarjana, jurnal, artikel, ensiklopedia, publikasi, dan dokumen-dokumen yang lain bersifat publik maupun privat yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan dibahas yaitu Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/1/2011 Tentang Klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau.

**b. Studi lapangan**

Studi lapangan yaitu cara mengumpulkan data primer yang dilakukan secara langsung pada obyeknya di lapangan. Data primer dikumpulkan dengan cara wawancara dan daftar pertanyaan (*kuesioner*) terbuka.<sup>15</sup> yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai yaitu wawancara langsung pada Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Klinik, Tenaga Kesehatan dan Masyarakat (pasien).

**7. Populasi dan Metode/teknik sampling**

**a. Populasi**

*Populasi atau universe* adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti. Maka populasi dalam penelitian ini adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang bukan Rumah Sakit, baik yang diselenggarakan oleh Pemerintah maupun Swasta di Kabupaten Rokan Hulu. Penetapan populasi ini berdasarkan pada penetapan Dinas Kesehatan Kabupaten Rokan Hulu dan berdasarkan sejarah

---

<sup>15</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Iblb*. Hal 57.

pembentukan Klinik di Kabupaten Rokan Hulu awalnya berbentuk rumah Bersalin dan Balai Pengobatan. Jumlah Balai Pengobatan dan Rumah Bersalin yang ada di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau sebanyak 135 unit.

**b. Sampel**

*Sampel* adalah sebagian dari keseluruhan obyek yang diteliti dan dianggap mewakili seluruh populasi.

Sebagaimana diketahui sebelumnya bahwa, Klinik yang menjadi obyek penelitian awalnya berbentuk Balai Pengobatan dan Rumah Bersalin yang merupakan bagian dari fasilitas pelayanan kesehatan yang bukan Rumah Sakit. Oleh karena itu, sampel diambil secara *non random sampling* dengan tipe *purposive sampling* atau *sampling bertujuan*. Teknik *Purposive Sampling* yaitu sampel yang diambil dengan maksud atau tujuan tertentu.<sup>16</sup> Maka sampel dalam penelitian ini adalah Klinik. Pengambilan sampel dilakukan di Klinik yang ada di wilayah Dinas Kesehatan Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau, sampelnya sebanyak enam Klinik yang terdiri dari Klinik Pratama Medika, Klinik Sehat Bersama, Klinik Doa Bunda, Klinik Amanah Insani, Klinik Fina, Klinik As-Syifa, dan sebagai responden yaitu Kepala Dinas, Kepala Klinik Kesehatan serta tenaga kesehatan yang bekerja di klinik sesuai dengan jenis pelayanan yakni dokter spesialis satu orang, dokter umum satu orang dan

---

<sup>16</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Iblb*. Hal.44

perawat/bidan sebanyak dua orang untuk masing-masing Klinik yang akan diteliti.

Untuk melengkapi data, maka di tetapkan *Accidental Sampling* untuk mendapatkan sumber informasi responden pasien mengingat *Accidental Sampling* yaitu sampel diambil secara kebetulan, cukup meninjau tempat peristiwa yang diteliti dan mewawancarai orang-orang yang kebetulan melihat peristiwa tersebut.<sup>17</sup> Untuk pengambilan sampel dilakukan di Klinik Kesehatan yang diteliti dengan responden yaitu pasien sebanyak tiga orang yang berobat di masing-masing Klinik pada saat penelitian dilakukan.

## **8. Metode analisis Data**

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini analisis kualitatif dengan menggunakan teori hukum, asas hukum, dan peraturan perundang-undangan. Metode analisis kualitatif yakni analisis yang dilakukan untuk data yang tidak bisa dihitung, bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus (sehingga tidak dapat disusun ke dalam suatu struktur klasifikatoris).<sup>18</sup> Setelah data dikumpulkan, maka diperiksa/diteliti kembali untuk mencari kebenarannya dan hasil analisis tersebut kemudian disajikan secara deskriptif analistis yaitu gambaran bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 028 /Menkes /Per /I /2011 tentang Klinik dan faktor-faktor yang mempengaruhi dalam

---

<sup>17</sup> Rianto Adi, 2004, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum* , Granit, Jakarta, Hal.111.

<sup>18</sup> Rianto Adi, 2004, *Ibid*. Hal.128



penyelenggaraan pelayanan kesehatan Klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau.

## **9. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di wilayah kerja Pemerintah Daerah khususnya di lingkungan Dinas Kesehatan Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau. Dipilihnya tempat ini sebagai lokasi penelitian karena penulis memahami karakteristik daerah sehingga dapat memperoleh data yang akurat.

## **F. PENYAJIAN TESIS**

Sistematika penulisan ini terdiri dari empat bab dan masing-masing bab mempunyai sub bab sendiri-sendiri sebagai berikut:

Bab I berisi tentang pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penyajian tesis.

Bab II berisi tinjauan pustaka memuat teori-teori yang dipilih berdasarkan obyek dan permasalahan yang diteliti antara lain tentang peraturan menteri, klinik kesehatan, pelayanan kesehatan, klinik sebagai fasilitas kesehatan, tenaga kesehatan penyelenggarakan pelayanan kesehatan, tanggung jawab pemerintah dalam bidang kesehatan, serta undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan judul penelitian.

Bab III berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan, bab ini akan menguraikan tentang bagaimana Implementasi Peraturan Menteri

Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor.028/Menkes/Per/I/2011 Tentang Klinik di Kabupaten Rokan Hulu Provinsi Riau.

Bab IV berisi kesimpulan dan saran kepada pihak yang berkepentingan diantaranya, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Rokan Hulu, Pemilik Klinik, masyarakat dan berbagai pihak yang akan membutuhkan penelitian ini.

### G. JADWAL PENELITIAN

**Tabel 1. Jadwal Pelaksanaan Penelitian**

KEGIATAN	Juni	Juli	Agust	Sept	Okt	Nov	Des	Jan	Feb	Mar
Pembuatan Proposal	—	—								
Ujian Proposal			—							
Pengumpulan Data			—	—	—					
Pengelolaan dan Konsultasi						—	—	—	—	—
Penyusunan Tesis dan Konsultasi						—	—	—	—	—
Ujian Tesis										—