

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebutuhan masyarakat pada masa sekarang ini terus berkembang seperti kebutuhan akan pelayanan kesehatan, karena kesehatan merupakan salah satu kebutuhan hidup yang sangat penting dalam menunjang aktivitas. Kesadaran masyarakat yang semakin lama semakin tinggi terhadap pentingnya kesehatan merupakan salah satu alasan bahwa kebutuhan sarana dan prasarana kesehatan juga akan semakin meningkat. Fasilitas merupakan sarana maupun prasarana penting dalam meningkatkan kepuasan masyarakat. Penyedia jasa pelayanan masyarakat di haruskan mampu untuk memberikan pelayanan medis atau fasilitas dalam bidang penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan yang selalu berusaha untuk meningkatkan mutu pelayanan yang berorientasi kepada kepuasan pelanggan.¹

Fasilitas pelayanan kesehatan merupakan suatu kegiatan ataupun manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak yang lainnya. Pelayanan kesehatan sendiri merupakan pelayanan yang tidak berwujud namun memiliki konsep, sehingga semakin berkualitas suatu upaya pelayanan kesehatan maka

¹ Steffi Mongkaren, 2013, "Fasilitas dan Kualitas Pelayanan Pengaruhnya Terhadap Kepuasan Pengguna Jasa Rumah Sakit Advent Manado", *Jurnal EMBA*, Vol. 1 No. 4, hlm. 493.

akan semakin tinggi pula kepuasan yang dimiliki oleh pengguna jasa kesehatan tersebut. Selain itu berbagai pelayanan dalam fasilitas kesehatan yang berkualitas baik juga merupakan hal yang sangat di inginkan oleh masyarakat, sehingga para pengelola atau pemilik fasilitas kesehatan berlomba-lomba untuk memberikan pelayanan kesehatan yang baik, bermutu, dan juga berkualitas. Dalam membangun atau mengelola suatu fasilitas kesehatan tentunya harus ada berbagai macam izin yang akan mendukung jalannya fasilitas kesehatan tersebut.² Dalam mendirikan suatu fasilitas pelayanan kesehatan diperlukan sebuah izin dari pemerintah yang bersangkutan. Bentuk pelaksanaan pemerintah sebagai negara hukum yaitu dengan mengeluarkan izin.

Perizinan merupakan instrumen yang paling umum digunakan dalam Hukum Tata Usaha Negara. Izin inilah yang digunakan oleh pemerintah sebagai sarana yuridis yang di dalamnya mengatur tingkah laku dalam masyarakat. Izin dalam arti sempit adalah pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin yang pada umumnya didasarkan kepada keinginan pembuat undang-undang dengan tujuan untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah untuk mengatur tindakan-tindakan yang oleh para pembuat undang-undang tidak seluruhnya

² Ivani Ridwan dan Fitria Saftarina, 2015, "Pelayanan Fasilitas Kesehatan: Faktor Kepuasan dan Loyalitas Pasien", *Majority*, Vol. 4 No. 9, hlm. 20-21.

tercela, namun di mana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan terhadapnya.³

Sistem perizinan dimanfaatkan sebagai pengaturan, karena izin mengandung larangan dan juga syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh si pemohon izin. Dalam rangka untuk mendorong terciptanya ketertiban yang lebih baik di segala bidang kehidupan masyarakat, pemerintah dianggap perlu untuk mengeluarkan izin dan mewajibkan orang atau badan hukum yang mengeluarkan izin untuk mengajukan permohonan izin untuk setiap kegiatan yang pada dasarnya harus memiliki izin, supaya perbuatan atau kegiatan itu menjadi sah di mata hukum dan harus dimohonkan izin oleh yang melakukan perbuatan atau kegiatan itu. Jika seseorang telah memiliki izin untuk suatu kegiatan tertentu, maka kegiatan tersebut menjadi terlindungi secara hukum.

Tujuan perizinan yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan dalam masyarakat adalah:

1. Keinginan untuk mengarahkan kegiatan-kegiatan tertentu
2. Mencegah bahaya bagi lingkungan
3. Keinginan untuk melindungi obyek-obyek tertentu
4. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan kegiatan-kegiatan tertentu.⁴

³ Ridwan HR, 2020, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 199.

Berbagai permasalahan yang kerap kali dihadapi dalam sistem perizinan di Indonesia pada saat ini salah satunya adalah dimana suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau badan hukum memerlukan izin yang terpisah-pisah dengan lembaga yang mengeluarkan izin berbeda-beda pula tergantung dari izin yang dibutuhkan oleh suatu kegiatan yang dilakukan. Sebagai contoh seorang pengusaha yang bermaksud untuk mendirikan kegiatan usaha tertentu, pada dasarnya memerlukan izin HO, izin mendirikan bangunan, izin lokasi, izin pembuangan limbah cair dan lain sebagainya yang kesemuanya itu merupakan wewenang dari lembaga yang berbeda.⁵

Izin merupakan suatu keputusan dari badan pemerintahan dalam suatu peristiwa konkrit yang ditujukan kepada suatu pihak yang berkepentingan. Objek izin akan mempunyai akibat hukum dengan pihak yang memberikan izin, karena itu diberikan kewajiban memperoleh izin atas suatu objek izin. Hukum menciptakan hak dan kewajiban atas pemberi dan juga penerima. Penerbitan izin merupakan perangkat atau alat badan publik sebagai pemberi izin yang pelaksanaan kegiatannya telah memiliki izin dan dianggap telah memenuhi aturan yang ditetapkan oleh badan publik.

Prosedur permohonan izin minimal dilakukan, antara lain:

⁴ Dwi Poernomo, 2011, "Kegiatan-kegiatan yang Memerlukan Izin di Kota Semarang", *MMH*, Jilid 40 No.3, hlm 308.

⁵ Sulistyani Eka Lestari dan Hardianto Djanggih, 2019, "Urgensi Hukum Perizinan dan Penegakannya Sebagai Sarana Pencegahan Pencemaran Lingkungan Hidup", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 48 No.2, hlm. 149-150.

1. Permohonan izin tertulis kepada Pejabat yang berwenang
2. Data pemohon
3. Lampiran yang harus disertakan pada surat permohonan izin
4. Tempat permohonan izin
5. Nama Terang dan Tanda Tangan Pemohon.

Izin sendiri juga sangat diperlukan dalam upaya penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, tanpa adanya izin suatu fasilitas pelayanan kesehatan tidak dapat melakukan kegiatannya dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan bahwa negara bertanggung jawab terhadap penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan juga fasilitas umum yang layak. Di dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2016 tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan, disebutkan bahwa jenis-jenis fasilitas pelayanan kesehatan terdiri atas:

- a) Tempat praktik mandiri Tenaga Kesehatan;
- b) Pusat kesehatan masyarakat;
- c) Klinik;
- d) Rumah sakit;
- e) Apotek;
- f) Unit transfusi darah;
- g) laboratorium kesehatan;

- h) Optikal;
- i) Fasilitas pelayanan kedokteran untuk kepentingan hukum; dan
- j) Fasilitas Pelayanan Kesehatan tradisional.

Klinik diartikan sebagai fasilitas pelayanan kesehatan yang dimana dalam pelayanan kesehatan tersebut menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan yang di dalamnya menyediakan pelayanan medis dasar dan juga pelayanan medis spesialisik, hal ini terdapat dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2014. Klinik sendiri di bagi menjadi dua jenis yaitu klinik pratama dan klinik utama. Dalam hal kelengkapan sarana dan juga prasarana serta sumber daya manusia, berdasarkan Permenkes Nomor 9 Tahun 2014 tentang klinik, ketenagaan untuk klinik rawat jalan terdiri atas tenaga medis, tenaga keperawatan, tenaga kesehatan lain, dan tenaga non kesehatan sesuai dengan kebutuhan. Untuk klinik pratama tenaga medis yang dibutuhkan paling sedikit dua orang dokter dan/atau dokter gigi sebagai pemberi pelayanan.⁶

Seperti diketahui pada saat ini fasilitas pelayanan kesehatan yang dekat dengan masyarakat itu sangat dibutuhkan, maka dari itu tumbuh berbagai macam fasilitas pelayanan kesehatan yang diantaranya terdapat

⁶ Delfina Gusman dan Marryo Borry WD, 2018, "Tumpah Tindih Dalam Proses Perizinan Klinik Pratama di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Padang", *UNES LAW REVIEW*, Vol. 1 No. 2, hlm. 148

rumah sakit, puskesmas, dan klinik. Klinik sendiri pada dasarnya dikelola oleh swasta, sedangkan rumah sakit ada yang dikelola oleh swasta dan ada yang dikelola oleh pemerintah, tetapi untuk puskesmas pasti dikelola oleh pemerintah. Partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan antara lain melalui pendirian klinik. Di sinilah tugas pemerintah untuk memberikan izin, karena prinsip izin merupakan bagian dari pengawasan jadi dengan diberinya izin maka pemerintah sudah memberikan pengawasan. Izin dapat diberikan jika sudah memenuhi persyaratan-persyaratan dan dari persyaratan itulah pemerintah sudah melakukan pengawasan.

Dalam mendirikan klinik diperlukan beberapa persyaratan-persyaratan, persyaratan itu dibutuhkan untuk mengetahui sejauh mana klinik itu layak untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan. Persyaratan pendirian klinik berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2014, antara lain:

- 1) Lokasi

Dalam Pasal 5 dijelaskan bahwa lokasi Klinik harus memenuhi ketentuan mengenai persyaratan kesehatan lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 2) Bangunan

Menurut Pasal 6, Bangunan Klinik harus bersifat permanen dan tidak bergabung fisik bangunannya dengan tempat tinggal perorangan.

3) Prasarana

4) Ketenagaan

Penanggung jawab teknis Klinik harus seorang tenaga medis dan harus memiliki Surat Izin Praktek (SIP) di Klinik tersebut dan dapat merangkap sebagai pemberi layanan.

5) Peralatan

Untuk peralatan, dalam Pasal 17 dijelaskan bahwa klinik harus dilengkapi dengan peralatan medis dan non medis yang memadai sesuai dengan jenis pelayanan yang diberikan.

Perizinan

Adanya perizinan untuk mendirikan atau menyelenggarakan klinik pratama adalah untuk mencapai derajat kesehatan masyarakat yang lebih baik dimana di dalamnya tersedia berbagai macam pelayanan kesehatan yang terjangkau bagi seluruh lapisan masyarakat dalam rangka untuk peningkatan kesehatan, pemeliharaan kesehatan, pengobatan penyakit, dan juga pemulihan kesehatan. Penyediaan fasilitas layanan kesehatan merupakan tanggung jawab Pemerintah, sama halnya bagi Pemerintah Kota Semarang khususnya Dinas Kesehatan Kota Semarang yang dalam hal ini juga bertanggung jawab untuk

menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan. Fasilitas kesehatan itu sendiri ada yang dikelola oleh pemerintah ada juga yang dikelola oleh swasta. Salah satu fasilitas pelayanan kesehatan swasta adalah klinik, demikian juga Klinik Ibu Teresa. Klinik Ibu Teresa merupakan klinik pratama yang berada di Universitas Katolik Soegijapranata yang dimana klinik ini didirikan dengan tujuan agar program *unika connect* dapat terealisasi yaitu untuk mengimplementasikan spirit *talenta pro patria et humanitate* ditengah masyarakat dan juga seluruh keluarga besar civitas akademika Universitas Katolik Soegijapranata sendiri, maka menarik untuk diteliti bagaimana **Pelaksanaan Penerbitan Izin Klinik Pratama Ibu Teresa Universitas Katolik Soegijapranata.**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dirumuskan dua permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah ketentuan hukum tentang penerbitan izin klinik?
2. Bagaimanakah pelaksanaan penerbitan izin Klinik Pratama Ibu Teresa berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijabarkan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai ketentuan hukum yang dipakai dalam pemberian izin Klinik.
2. Untuk mendapatkan gambaran bagaimana pelaksanaan penerbitan izin Klinik Pratama Ibu Teresa Universitas Katolik Soegijapranata berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian diatas, maka kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan kajian hukum administrasi negara dan hukum kesehatan, serta dapat memberikan sumbangan pemikiran serta tambahan khasanah pustaka pada ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum kesehatan mengenai pelaksanaan penerbitan izin klinik pratama Ibu Teresa di Universitas Katolik Soegijapranata.

2. Kegunaan Praktis

Memberikan pengetahuan serta informasi bagi para pihak seperti bagi klinik dan bagi penulis mengenai topik yang diangkat oleh penulis, serta diharapkan dapat memberikan bahan masukan dan menjadi pedoman bagi pelaksanaan penerbitan izin klinik pratama Ibu Teresa di Universitas Katolik Soegijapranata.

E. Metode Penelitian

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

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, yang artinya mengidentifikasi dan mengkonsepsikan hukum sebagai institusi sosial yang riil dan juga fungsional dalam sistem kehidupan yang nyata. Pendekatan yuridis sosiologis dengan kata lain juga menggabungkan antara fakta yuridis dan fakta sosial. Fakta yuridis dalam penelitian ini adalah ketentuan hukum tentang klinik sedangkan fakta sosialnya terkait pelaksanaannya di Klinik Ibu Teresa.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu memberikan deskripsi atau memaparkan suatu hal terkait keadaan atau kegiatan terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin.⁷ Deskripsi dalam penelitian ini adalah terhadap data primer dan juga data sekunder yang berhubungan

⁷ Suharsimi Arikunto, 2019, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 3.

dengan pelaksanaan penerbitan izin Klinik Ibu Teresa di Universitas Katolik Soegijapranata. Selanjutnya dilakukan juga analisis terhadap hasil penelitian dengan menggunakan peraturan pemerintah dan perundang-undangan lainnya serta menggunakan teori yang relevan.

3. Objek Penelitian

Objek pada penelitian ini adalah pelaksanaan penerbitan izin Klinik Pratama Ibu Teresa Universitas Katolik Soegijapranata. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan kejelasan tentang pelaksanaan perizinan dalam peraturan pemerintah di bidang kesehatan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Studi Lapangan

Studi lapangan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melakukan pengamatan langsung pada objek yang akan diteliti untuk memperoleh data primer. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dalam bentuk verbal yang diucapkan secara lisan oleh subjek yang dapat dipercaya.⁸ Cara pengumpulan datanya antara lain dapat melalui tanya jawab

⁸ *Ibid.* hal. 22

(wawancara) ataupun dengan menggunakan daftar pertanyaan (kuesioner).

1) Wawancara

Adalah suatu teknik pengumpulan data dengan cara memperoleh keterangan lisan melalui tanya jawab dan berdiskusi langsung dengan kepala bagian, karyawan, atau pihak-pihak lain yang memiliki kepentingan dengan objek penelitian.

2) Daftar Pertanyaan atau Kuesioner

Kuesioner adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberi seperangkat pertanyaan tertulis kepada responden untuk dijawab, dapat diberikan secara langsung atau melalui internet.⁹

b. Studi Pustaka

Adalah teknik yang digunakan untuk mendapatkan data berupa data sekunder yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.¹⁰ Data sekunder adalah data yang diperoleh dari

⁹ Ana Faridatunniswah, 2013, "Pengaruh Ambiguitas Peran terhadap Kinerja Pustakawan UPT Perpustakaan Universitas Diponegoro Semarang", Semarang: Universitas Diponegoro
<http://eprints.undip.ac.id/40608/>

¹⁰ Moch Aldityas Maulana, 2017, "ANALISIS SISTEM ANTRIAN KENDARAAN UNTUK MENENTUKAN JUMLAH GARDU TOL YANG EFEKTIF DI GERBANG TOL PASTEUR", Bandung: Universitas Pasundan
<http://repository.unpas.ac.id/id/eprint/31602>

sumber yang sudah ada yang dapat memperkaya data primer.¹¹ Teknik pengumpulan data sekunder tersebut melalui studi kepustakaan berupa pengumpulan informasi-informasi yang terdiri atas:

1) Bahan hukum primer, terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan;
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2016 Tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan;
- d) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Klinik;
- e) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 71 Tahun 2013 tentang Pelayanan Kesehatan Pada Jaminan Kesehatan Nasional.

2) Bahan hukum sekunder, terdiri atas:

- a) Buku tentang Hukum Administrasi Negara;
- b) Buku tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan;
- c) Buku tentang Hukum Kesehatan;
- d) Buku tentang Klinik.

¹¹ Suharsimi Arikunto, *Op.cit.* hal 22.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi pada penelitian ini adalah Klinik Pratama Ibu Teresa yang bertempat di Kampus Universitas Katolik Soegijapranata, Jl. Pawiyatan Luhur Sel. IV No.1, Bendan Duwur, Kec. Banyumanik, Kota Semarang, Jawa Tengah.

6. Responden dan Narasumber

Responden dalam penelitian ini antara lain pihak-pihak yang terlibat dalam pengurusan izin pendirian Klinik Pratama Ibu Teresa, yakni:

- a) dr. R. B Bambang Witjahjo, M.Kes selaku Kepala Klinik Pratama Ibu Teresa; dan
- b) Ibu Margaretha Vitrianingsih AMK.

Narasumber dalam penelitian ini adalah pemerintah selaku pemberi izin dalam pendirian Klinik Pratama Ibu Teresa, antara lain:

- a) Pimpinan/Staff yang mewakili Dinas Penanaman Modal Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Semarang; dan
- b) Pimpinan/Staff yang mewakili Dinas Kesehatan Kota Semarang.

7. Teknik Pengolahan dan Penyajian Data

Teknik pengolahan data adalah proses mengartikan data-data dilapangan sesuai dengan tujuan, rancangan, dan sifat penelitian yang kemudian diolah, diperiksa, dipilih, dan dilakukan editing serta coding. Setelah di lakukan pengolahan data maka langkah selanjutnya adalah penyajian data, dalam tahap ini penyajian data adalah salah satu kegiatan dalam pembuatan laporan hasil penelitian yang telah dilakukan sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Setelah proses pengolahan data selesai dilakukan dan untuk menjawab pertanyaan penelitian maka data-data tersebut disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk uraian-uraian.

8. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini kemudian dianalisis secara kualitatif, yaitu merupakan upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milah menjadi suatu yang dapat dikelola, kemudian mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, serta memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.¹² Dalam penelitian ini data yang telah diperoleh itu kemudian disusun secara sistematis yang untuk selanjutnya dianalisis untuk mencapai kejelasan

¹² Lexy J. Moleong, 2017, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm. 248.

mengenai pelaksanaan penerbitan izin Klinik Pratama Ibu Teresa di Universitas Katolik Soegijapranata.

F. Sistematika Skripsi

Pada Bab I Pendahuluan akan diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian (metode pendekatan, spesifikasi penelitian, objek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan dan penyajian data, metode analisa data), dan sistematika penulisan.

Pada Bab II Telaah Pustaka atau Kerangka Teori akan diuraikan tentang pengertian perizinan sebagai instrumen yuridis pemerintahan, pengertian pelayanan kesehatan, dan pengertian klinik sebagai fasilitas pelayanan kesehatan.

Pada Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan akan dijelaskan bagaimana ketentuan hukum tentang pemberian izin klinik, bagaimana pelaksanaan pemberian izin Klinik Pratama Ibu Teresa berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pada Bab IV Penutup akan diuraikan kesimpulan dan juga saran penulis.