

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, Negara Kesatuan adalah Negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh Negara tersebut yang menjadi pemerintah tertinggi adalah pemerintahan pusat, pada Negara kesatuan pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk mengatur seluruh wilayahnya melalui pembentukan daerah- daerah dalam wilayah Negara. Dalam pelaksanaan pemerintahan dilaksanakan dengan sistem desentralisasi yang membagi daerah tersebut menjadi daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi menjadi daerah kabupaten dan kota yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan masing-masing seperti yang termuat dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Untuk menjalankan pemerintahannya maka pemerintah diatur oleh Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Hukum Administrasi Negara mengatur perizinan sebagai instrumen kebijakan pemerintah atau pemerintah daerah untuk melakukan pengendalian yang mungkin timbul oleh aktivitas ekonomi maupun sosial.¹ Izin juga merupakan instrumen untuk perlindungan hukum atas kepemilikan atau penyelenggaraan kegiatan. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana

¹ Philipus Hadjon, 1994, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University, Yogyakarta, hlm. 66

yuridis untuk mengontrol tingkah laku warganya. Dengan memberi izin, pengusaha memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenaan bagi suatu tindakan demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus di atasnya.

Menurut Sjahrhan Basah, izin adalah suatu perbuatan hukum administrasi Negara sebagai suatu yang menerapkan peraturan dalam hal konkrit yang bersumber pada persyaratan dan prosedur sebagaimana hal yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.²

Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan. Pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban pemerintah. Dalam proses pemberian pelayanan, pemerintah bertindak sebagai tumpuan yang mempercepat proses sesuai dengan apa yang seharusnya, hal ini tentu saja menjadi acuan organisasi pemerintah yang terbaik dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat terutama di bidang kesehatan. Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan hidup yang sangat penting dalam menunjang aktivitas sehari-hari.

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka (11) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa upaya kesehatan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan yang dilakukan terpadu, terintegrasi, dan berkesinambungan untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dalam bentuk pencegahan penyakit, peningkatan kesehatan,

² Sjachran Basah, 2011, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 167

pengobatan penyakit, dan pemulihan kesehatan oleh pemerintah atau masyarakat.

Menurut Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia (PERMENKES RI) Nomor 9 Tahun 2014 yang dimaksud dengan Klinik adalah suatu 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. Klinik memiliki beberapa jenis yaitu klinik pratama dan klinik utama. Klinik pratama merupakan klinik yang menyelenggarakan pelayanan medik dasar yang dilayani oleh dokter umum dan dipimpin oleh seorang dokter umum. Klinik memiliki beberapa macam bentuk, salah satunya adalah klinik pengobatan herbal. Pengobatan herbal termasuk dalam jenis pengobatan alternatif.

Selanjutnya keterangan di Pasal 1 Angka (16) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 juga menyatakan bahwa pengobatan alternatif adalah pengobatan atau perawatan dengan cara, dan obat yang mengacu pada pengalaman dan keterampilan turun temurun yang dapat secara empiris yang dapat dipertanggungjawabkan dan diterapkan sesuai dengan norma yang berlaku di masyarakat.

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan kesehatan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Setiap orang memiliki hak dalam memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu dan terjangkau. Oleh sebab itu, diperlukan sumber daya kesehatan dalam bentuk fasilitas pelayanan kesehatan dalam

bidang klinik pengobatan herbal.³

Klinik Pengobatan Herbal merupakan salah satu bentuk pelayanan kesehatan menggunakan cara, alat, atau bahan yang tidak termasuk dalam standar pengobatan medis. Pengobatan Herbal dapat didefinisikan sebagai penggunaan obat untuk mengurangi, menghilangkan penyakit atau menyembuhkan seseorang dari penyakit dengan menggunakan bagian dari tanaman seperti biji, bunga, daun, batang dan akar yang kemudian diolah menjadi obat herbal.⁴ Pengobatan herbal juga menggunakan alat untuk penyembuhan penyakit seperti terapi bekam, gurah steam mata, terapi pengobatan ruqiah dan lain-lain.

Adapun tujuan klinik pengobatan herbal didirikan adalah sebagai berikut:

- a. Mengobati berbagai penyakit secara tradisional dengan menggunakan obat-obatan herbal secara alami. Contohnya: Madu, Habbatussauda (jintan hitam), Kurma, Jahe, Lengkuas dan sebagainya.
- b. Mengobati penyakit dengan menggunakan alat tradisional. Contohnya: bekam, akupuntur, steam mata dan sebagainya.⁵

Klinik pengobatan herbal memiliki fungsi pengobatan terdapat juga fungsi informasi. Fungsi pengobatan tersebut adalah pengobatannya secara herbal, sedangkan fungsi informasi adalah konsultasi, seminar, dan pelatihan, serta pelaku dari klinik pengobatan herbal adalah pasien, tenaga medis, pengunjung, dan staff pengelola.

³ Ida Bagus, 2000, *Pendidikan Kesehatan*, Fokusmedia, Jakarta, hlm.27

⁴ Mikhael Yosia, <https://hellosehat.com/herbal-alternatif/alternative/pengobatanalternatif/>, diakses 11 Oktober 2021, Pukul 17:45 WIB

⁵ Setiawan, <https://www.karanganyarkab.go.id.2011/>, diakses 11 Oktober 2021, Pukul 18:01 WIB

Pengobatan herbal telah menjadi alternatif pengobatan sehari-hari di Indonesia terutama sejak krisis ekonomi tahun 1997. Saat itu Pemerintah melalui Departemen Kesehatan mengajurkan pengobatan herbal asli Indonesia sebagai alternatif pengobatan dasar di setiap rumah tangga. Sangat banyak bahan herbal asli Indonesia yang dikembangkan sebagai industri baik pabrikan maupun rumahan walau tidak mudah melakukan studi klinik yang memadai seperti obat-obatan kimia dari perusahaan farmasi besar.⁶ Proses perizinan klinik pengobatan herbal diberikan oleh :

- a. Menteri Kesehatan.
- b. Menteri melimpahkan wewenang pemberian izin klinik pengobatan herbal kepada kepala dinas kesehatan kabupaten/kota.
- c. Kepala dinas Kesehatan kabupaten/kota wajib melaporkan pelaksanaan pemberian izin, pembekuan izin, pencairan izin dan pencabutan izin klinik pengobatan herbal sekali setahun kepada menteri dan tembusan disampaikan kepada kepala dinas kesehatan provinsi.

Agar dapat membuka usaha dibidang kesehatan khususnya dibidang klinik pengobatan herbal, klinik tersebut harus memiliki Surat Izin Klinik yaitu surat yang diberikan oleh menteri kesehatan kepada pengelola atau pemilik klinik untuk menyelenggarakan klinik pengobatan tersebut di suatu tempat tertentu. Izin klinik berlaku untuk seterusnya selama klinik yang bersangkutan masih aktif melakukan kegiatan, dan pengelola klinik dapat melaksanakan pekerjaannya dan masih memenuhi persyaratannya.

Perkembangan obat herbal di masa covid-19 ini sangat didukung oleh

⁶Rizal Fadli, <https://www.halodoc.com/artikel/perlu-tahu-ini-prosedur-uji-klinik-obat-herbal>, diakses 13 Oktober 2021, Pukul 4:58 WIB

pemerintah, karna pengembangan tanaman obat herbal di masa pandemi ini sangatlah penting untuk membantu penyembuhan penyakit covid-19 yang marak sampai saat ini. Pengembangan obat-obatan herbal bersumber dari bahan baku asli Indonesia, sehingga mempermudah untuk memproduksi obat herbal tersebut.⁷

Obat herbal menjadi pilihan alternatif bagi sebagian masyarakat Indonesia untuk menjaga daya tahan tubuh dalam menghadapi pandemi covid-19. Selain karena mudah ditemukan dan murah, berbagai obat herbal telah digunakan secara turun-menurun dan dipercaya dapat membantu meningkatkan daya tahan tubuh.

Penggunaan secara turun-temurun dalam kurun waktu yang lama menunjukkan sisi keamanan dari berbagai obat herbal. Akan tetapi, agar dapat diterima secara luas dan bersaing, obat herbal di Indonesia perlu melewati proses penelitian untuk mengetahui mutu, keamanan, dan khasiatnya. Jaminan mutu terhadap obat herbal tersebut meliputi bahan baku, pengolahan, hingga dosis yang standar sehingga dapat menghasilkan manfaat yang diharapkan. Mutu obat tradisional juga perlu mengikuti pedoman cara pembuatan obat tradisional yang baik (CPOTB). Selain itu, keamanan dan khasiat obat herbal juga perlu diuji layaknya obat modern lain.⁸

⁷Kemenko PMK, <https://www.kemenkopmk.go.id/pemerintah-dukung-pengembangan-obat-herbal-di-masa-pandemi-covid-19>, diakses 7 Oktober 2021, Pukul 17:01 WIB

⁸Topan Yuniarto, Penggunaan Obat Herbal Pada Masa Pandemi Covid-19, <https://kompaspedia.kompas.id/baca/paparan-topik/penggunaan-obat-herbal-pada-masa-pandemi-covid-19>, diakses 7 Oktober 2021, Pukul 17:30 WIB

Klinik Pengobatan Herbal juga menyediakan pengobatan dengan menggunakan alat, berikut jenis-jenis pengobatan herbal :⁹

a. Pengobatan Herbal Tradisional. Contoh :

- 1) Akupuntur
- 2) Ayurveda
- 3) Homoeopati
- 4) Naturopati
- 5) Pengobatan cina

b. Pengobatan Herbal Terapi yang melibatkan sentuhan. Contoh pengobatan :

- 1) Pijat
- 2) Bekam
- 3) Taici
- 4) Gurah

c. Pengobatan Diet Herbal. Contohnya :

- 1) Suplemen Diet
- 2) Pengobatan Herbal
- 3) Pengobatan Herbal

Klinik Pengobatan Herbal merupakan instansi yang dalam pelaksanaannya mempunyai fungsi yaitu sebagai unit pelayanan kesehatan dan unit bisnis. Dalam fungsinya sebagai unit pelayanan kesehatan, fungsi klinik pengobatan herbal ialah untuk mengobati penyakit secara herbal dan menyediakan obat-obatan herbal yang dibutuhkan masyarakat untuk menyembuhkan penyakit secara alami. Meminimalkan pemakaian alat medis

⁹Nurina, <https://hellosehat.com/herbal-alternatif/alternatif/pengobatanalternatif/>, diakses 16 Oktober 2021, Pukul 16:30 WIB

dengan cara memakai alat-alat tradisional. Contohnya : Terapi bekam, akupunktur, sauna herbal.

Meningkatnya kebutuhan hidup manusia di bidang kesehatan dengan sangat cepat dan pesat perkembangannya, maka pemerintah melakukan pengaturan terhadap hal tersebut yang diatur oleh peraturan berbentuk Undang- Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Walikota dan juga Peraturan Daerah yang di beri kewenangan untuk pelaksanaan pengaturan perizinan mendirikan klinik pengobatan herbal tersebut berdasarkan cita-cita dilaksanakannya sistem pemerintahan dengan diselenggarakan pengaturan dengan pembentukan perizinan khusus terhadap klinik tersebut demi tercapainya pembangunan nasional yang menunjang ketertiban sesuai dengan fungsinya.¹⁰

Perizinan tidak lahir dengan sendirinya secara serta merta, namun semestinya perizinan ditopang oleh “wewenang” yang telah diberikan kepada pejabat publik pemerintah sebagai pelaksana undang-undang *chief executive*. Pada akhirnya pemberian izin oleh pemerintah kepada orang/individu dan badan hukum dilaksanakan melalui surat keputusan atau ketetapan yang selanjutnyamenjadi ranah hukum administrasi negara. Izin (*Vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat.¹¹

¹⁰Sarina,<https://hellosehat.com/herbal-alternatif/alternative/pengobatan-alternatif/>, diakses 16 Oktober 2021, Pukul 17:06 WIB

¹¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.218

Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin, yang secara umum dapat disebutkan sebagai berikut :

- a. Keinginan mengarahkan.
- b. Izin mencegah bahaya bagi lingkungan.
- c. Keinginan untuk melindungi objek-objek tertentu.
- d. Izin hendak membagi benda-benda yang sedikit.
- e. Izin memberikan pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitasnya.¹²

Secara filosofis setiap pengaturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat, dan secara sosiologis setiap peraturan dan kebijakan publik harus sesuai dengan kondisi obyektif masyarakat. Namun dalam hal izin mendirikan klinik pengobatan herbal dan pengelolanya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Kota Payakumbuh terjadi permasalahannya yang baru dan mendapat penolakan dari banyak pihak yang berkaitan dengan pengelolaan klinik pengobatan herbal.

Dalam ketentuan Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan

¹²Hestanto, <https://www.hestanto.web.id/fungsi-dan-tujuanperizinan/>, di akses 16 Oktober 2021 Pukul 18:03 WIB

hukum. Hal ini yang melatar belakangi ditegakkannya Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pemberian Izin Gangguan.

Dapat diketahui klinik pengobatan herbal dalam menjalankan usahanya tidak mengeluarkan limbah yang membahayakan lingkungan, namun dalam persyaratan izin pendiriannya mewajibkan para pendiri klinik untuk melengkapi dokumen UKL (Upaya Kelola Lingkungan) dan UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup). UKL (Upaya Kelola Lingkungan) dan UPL (Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup) adalah pengelolaan dan pemantauan terhadap usaha dan/atau kegiatan yang tidak berdampak penting terhadap lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.¹³

Hal ini menimbulkan kekhawatiran akan sikap dari Pemerintahan Kota Payakumbuh yang seakan-akan menghambat dan mempersulit dalam pendirian usaha klinik pengobatan herbal ini. Namun di sisi lain juga peraturan tersebut merupakan implikasi dari sikap pengelola klinik yang banyak melakukan pelanggaran terhadap persyaratan pendirian klinik pengobatan herbal sehingga menuntut pemerintah Kota Payakumbuh lebih ketat dalam memberikan izin.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis melakukan sebuah penelitian dengan judul **“KEWENANGAN DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU PINTU DALAM MEMBERIKAN IZIN PENDIRIAN KLINIK PENGOBATAN HERBAL DI PAYAKUMBUH”**.

¹³ Wikipedia, https://id.m.wikipedia.org/wiki/Kota_Payakumbuh, diakses 26 November 2021, Pukul 20:00 WIB

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan maka dapat dirumuskan beberapa masalah adalah :

1. Bagaimanakah Kewenangan Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam memberikan izin mendirikan Klinik Pengobatan Herbal di Kota Payakumbuh?
2. Apa sajakah kendala-kendala yang dihadapi Pengelola Klinik Pengobatan Herbal dalam pengurusan izin pendirian Klinik di Kota Payakumbuh?
3. Apa sajakah upaya-upaya yang dilakukan Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Payakumbuh dalam mempermudah pengurusan izin yang dilakukan Pengelola Klinik Pengobatan Herbal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa Kewenangan Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dalam memberikan izin mendirikan Klinik Pengobatan Herbal di Kota Payakumbuh.
2. Untuk menganalisa kendala-kendala yang dihadapi pengelola Klinik Pengobatan Herbal dalam pengurusan izin pendirian Klinik di Kota Payakumbuh.
3. Untuk menganalisa upaya-upaya yang dilakukan Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Payakumbuh dalam mempermudah pengurusan izin yang dilakukan Pengelola Klinik Pengobatan Herbal.

D. Metode Penelitian

Metode penelitian sangat penting guna mendukung penulis dalam mendapatkan data dan segala yang dibutuhkan dalam penelitian hukum ini.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

1. Jenis penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Yuridis Sosiologis (*Socio Legal Reserch*) atau dapat disebut pula dengan penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi pada kenyataannya.¹⁴

2. Jenis Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya dengan melakukan wawancara.¹⁵ Data primer pada penelitian ini diperoleh melalui wawancara dengan :

- (a) Wawancara dengan Bapak Agus Tri Susatya dan Bapak Tio selaku Kepala dan Wakil Kepala Bagian Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
- (b) Wawancara dengan Bapak Wawan selaku Pengelola Klinik Pengobatan Herbal.

b) Data Sekunder

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta hlm.51

¹⁵ *Ibid.* hlm. 52

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, studi kepustakaan.¹⁶ Dalam penelitian hukum, data sekunder dapat dibagi menjadi :

- 1) Bahan Hukum Primer, terdiri dari :
 - (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - (b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
 - (c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - (d) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
 - (e) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 028/MENKES/PER/1/2011 tentang Klinik
 - (f) Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Pemberian Izin Gangguan.
 - (g) Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 64 Tahun 2018 tentang Pendelegasian Wewenang Dibidang Perizinan Dan Non Perizinan Kepada Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.
- 2) Bahan Hukum sekunder terdiri dari :
 - (a) Buku-buku
 - (b) Hasil Penelitian
 - (c) Pendapat Para Sarjana

¹⁶ *Ibid.* hlm. 52

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari bahan keperpustakaan atau literatur yang ada, terdiri dari perturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan peneliti.¹⁷

b. Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data untuk memperoleh keterangan dengan melakukan tanya jawab secara lisan. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi terstruktur, yakni hanya memuat garis besar dari wawancara.¹⁸ Penulis dalam penelitian melakukan wawancara dengan Bapak Agus Tri Susatya Dan Bapak Tio selaku Ketua dan Wakil Ketua Bagian Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu (DPMPTSP) serta tokoh-tokoh lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

4. Analisa Data

Analisa data pada penelitian ini bersifat kualitatif yaitu analisa yang dilakukan dimana data sudah diperoleh kemudian diolah dengan diuraikan dengan fakta dilapangan dalam bentuk kalimat yang disusun sedemikian rupa dan memberikan pengertian-pengertian terhadap data lalu diperoleh sesuai dengan permasalahan yang di bahas dalam penelitian ini.¹⁹

¹⁷A. W. Widjaja, 2006, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali, Jakarta, hlm.133

¹⁸Zainuddin Ali, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 214

¹⁹*Ibid.* hlm. 215