

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Oleh karena itu perlu diberlakukan aturan yang bisa menjamin pihak-pihak yang bersangkutan, aturan-aturan tersebut disebut dengan hukum kesehatan yaitu merupakan aturan yang berlaku pada penyelenggaraan kesehatan baik ditinjau dari pelayananan kesehatan, penyediaan kesehatan, tenaga kesehatan, dan sarana kesehatan. Tenaga kesehatan adalah individu atau orang yang telah mengabdikan dirinya dalam bidang kesehatan dan memiliki kemampuan atau keterampilan yang didapatnya melalui pendidikan di bidang kesehatan yang nantinya individu tersebut akan memiliki kewenangan untuk melakukan segala upaya yang berhubungan dengan kesehatan.

Dalam melakukan upaya kesehatan, dibutuhkan sebuah sarana yang disebut dengan sarana kesehatan, sehingga dapat dikatakan bahwa sarana kesehatan merupakan tempat yang dipergunakan untuk melakukan tindakan dan segala upaya kesehatan. Berbicara mengenai hukum yang ada dalam kesehatan, pada kenyataannya perbedaan hukum kesehatan (*Health Law*) dan hukum kedokteran (*medical law*) hanya terletak pada ruang lingkungannya saja. Ruang lingkup kedokteran sendiri terletak pada masalah-masalah yang berkaitan dengan profesi kedokteran itu sendiri. Tapi karena masalah kedokteran itu sendiri termasuk di dalam ruang lingkup kesehatan, maka hukum kedokteran termasuk ke dalam hukum kesehatan.

Pelayanan kesehatan merupakan salah satu hak asasi manusia yang harus diperhatikan oleh setiap individu secara bersama, tanpa pengecualian. Huruf a Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyebutkan bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia, dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 28 H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Penegasan di atas mengandung makna bahwa sebuah pelayanan kesehatan diharuskan mempunyai aturan yang maksimal supaya setiap orang mendapatkan pelayanan di bidang kesehatan tanpa pengecualian, baik dilihat dari aspek politik maupun dari aspek ekonomi, sebab hal ini menyangkut hak asasi manusia yang tidak dapat diabaikan, atas dasar kepentingan golongan ataupun etnis, agama serta sosial masyarakat.<sup>1</sup> Kesehatan merupakan suatu hal yang sangat penting dalam menunjang pembangunan di dalam suatu negara. Sebagai penyelenggara, pemerintah adalah pemegang peran utama yang memiliki kepentingan umum dalam pelaksanaannya, dan harus berusaha meningkatkan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi semua rakyatnya dengan mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam setiap usaha kesehatan, karena setiap warga negara berhak memperoleh derajat kesehatan setinggi-tingginya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Muntaha, 2017, *Hukum Pidana Malapraktik Pertanggungjawaban dan Penghapusan Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 23.

<sup>2</sup> R. Abdul Djamali dan Lenawati Tedjapermana, 2013, *Tanggung Jawab Hukum Seorang Dokter Dalam Menangani Pasien*, Abardin, Jakarta hlm. 128.

Beberapa tahun terakhir ini kawat gigi menjadi tren yang sangat digemari, banyak orang yang tertarik untuk memakai kawat gigi. Harga pembelian dan pemasangan kawat gigi ada yang sangat mahal dan ada pula yang terjangkau atau murah. Fungsi utama dari kawat gigi adalah untuk merapikan gigi, akan tetapi dalam kenyataannya banyak orang yang menggunakan kawat gigi atau behel sebagai aksesoris atau untuk gaya. Pemasangan kawat gigi, bukan hanya dilakukan oleh seorang dokter gigi akan tetapi juga dilakukan oleh tukang gigi. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339 Tahun 1989 tentang Pekerjaan Tukang Gigi disebutkan bahwa: “Tukang gigi adalah mereka yang melakukan pekerjaan di bidang penyembuhan dan pemulihan kesehatan gigi dan tidak mempunyai pendidikan berdasarkan ilmu pengetahuan kedokteran gigi serta telah mempunyai izin Menteri Kesehatan untuk melakukan pekerjaannya. Diatur pula wewenang seorang tukang gigi meliputi membuat sebagian/seluruh gigi tiruan dari akrilik; dan memasang gigi tiruan lepasan”.

Mengenai legalitas praktik tukang gigi ini sempat dicabut dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran serta Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1871/Menkes/Per/Ix/2011 Tentang Pencabutan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 339/Menkes/Per/V/1989 Tentang Pekerjaan Tukang. Pencabutan Peraturan tersebut berakibat pada tidak diberikannya izin berpraktik maupun perpanjangan izin praktik tukang gigi.

Dalam Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktek Kedokteran berbunyi : “Setiap orang dilarang menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang

menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan/atau surat izin praktik”. Peraturan tukang gigi diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Pembinaan, Pengawasan dan Perizinan, Pekerjaan Tukang Gigi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) “Tukang Gigi adalah setiap orang yang mempunyai kemampuan membuat dan memasang gigi tiruan lepasan”, dan berdasarkan Pasal 6 ayat (1) “Pekerjaan Tukang Gigi hanya dapat dilakukan apabila, tidak membahayakan kesehatan, tidak menyebabkan kesakitan dan kematian, aman, tidak bertentangan dengan upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan nilai yang hidup dalam masyarakat”, dan ayat (2) menyebutkan bahwa Pekerjaan Tukang Gigi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hanya berupa membuat gigi tiruan lepasan sebagian dan/atau penuh yang terbuat dari bahan *heat curing acrylic* yang memenuhi ketentuan persyaratan kesehatan dan memasang gigi tiruan lepasan sebagian dan/atau penuh yang terbuat dari bahan *heat curing acrylic* dengan tidak menutupi sisa akar gigi.

Seperti contoh kasus yang terdapat pada Tribunpalopo.Com Wara-Persatuan Dokter Gigi Indonesia (PDGI) Sulawesi Selatan dan Barat (Sulselbar) mendesak seluruh Dinas Kesehatan di kabupaten/kota untuk memaksimalkan peran sebagai pelaksana Undang-undang dengan tidak menerbitkan surat izin praktik bagi yang tidak berkompeten melakukan praktik mandiri. Hal itu dikatakan oleh Ketua PDGI Sulselbar, Dr.drg, Asdar Gani, M.Kes melalui rilis yang diterima TribunPalopo.com, pada hari rabu tanggal 9 Mei 2018.

Desakan itu seiring dengan adanya warga Palopo yang meninggal dunia setelah mencabut gigi oleh tukang gigi keliling. Ia juga meminta agar pihak Dinas Kesehatan di kabupaten/kota hendaknya bekerja sama dengan PDGI setempat untuk upaya pembinaan dan sosialisasi kemasyarakatan akan bahaya perawatan gigi dan mulut pada orang yang tidak tepat. Undang-Undang Nomor 29 tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran Pasal 78 ayat (2) yang menyatakan bahwa Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan alat, metode atau cara lain dalam memberikan pelayanan pada masyarakat yang menimbulkan kesan seolah-olah yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dokter atau dokter gigi atau surat izin praktik, sebagaimana yang dimaksud Pasal 73 ayat (2) dipidana dengan penjara paling lama 5 tahun dan denda 150.000.000. Sementara Pasal 73 ayat (2) menyatakan setiap orang dilarang menggunakan identitas berupa gelar atau bentuk lain yang menimbulkan kesan bagi masyarakat seakan-akan yang bersangkutan adalah dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi dan dan atau surat izin praktik," katanya. Sebelumnya, seorang warga Palopo berusia 29 tahun meninggal dunia karena telah mencabut dua gigi sekaligus, kanan dan kiri ditukang gigi keliling pada 28 April 2018.

Sehari setelah pencabutan warga tersebut datang ke dokter gigi mengeluhkan darah tidak berhenti dengan kondisi lemas. Kemudian dihari kelima perdarahan masih berlanjut. Pasien dirujuk ke UGD, pemeriksaan tensi normal, kondisi umum lemas. Hari berikutnya pada 4 Mei 2018 pemeriksaan menunjukkan tensi 80/50. Kadar Hb 3,8. Diagnosis, anemia akut dan segera dilakukan transfusi darah. Pada 6 Mei pukul 02.00 Wita

kesadaran pasien menurun. Kemudian pukul 03.00 Wita pasien dinyatakan meninggal dunia.<sup>3</sup> Selanjutnya, kasus tukang gigi dilansir dari Bisnis.com Kementerian Kesehatan mengimbau masyarakat untuk bijak dalam urusan perawatan gigi, mengingat banyak kasus yang terjadi karena oknum tukang gigi. Memilih dokter ahli, dokter di puskesmas atau rumah sakit menjadi salah satu pilihan yang baik. Salah satu permasalahan yang muncul dari oknum tukang gigi tersebut adalah terjadinya infeksi karena pemasangan gigi secara permanen. Infeksi yang terjadi di antaranya abses leher dalam yang diakibatkan dari kesalahan pemasangan gigi palsu oleh oknum tukang gigi.

Kementerian Kesehatan (Kemenkes) menulis aturan terkait tukang gigi telah tercantum dalam Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No. 39 Tahun 2014 Tentang Pembinaan, Pengawasan dan Perizinan Pekerjaan Tukang Gigi. "Permenkes itu dibuat untuk mencegah terjadinya korban oknum tukang gigi yang saat ini banyak dilaporkan," tulis Kemenkes dalam keterangan resmi, Jumat (23/02/2018).

Disebutkan dalam Pasal 6 Permenkes 34 tahun 2014, pekerjaan tukang gigi hanya membuat dan memasang gigi tiruan lepasan sebagian atau penuh yang terbuat dari bahan *heat curing acrylic* yang memenuhi ketentuan persyaratan kesehatan dengan tidak menutupi sisa akar gigi. Kemenkes menyebutkan tukang gigi dilarang melakukan pekerjaan di luar pekerjaan yang telah ditentukan. Dalam banyak kasus, oknum tukang gigi melakukan pekerjaan di luar ketentuan tersebut seperti pencabutan gigi dan pemasangan kawat.

---

<sup>3</sup> Hamdan Soeharto, ada warga palopo tewas usai cabut gigi di tukang gigi ketua pdgi sulselbar desak dinkes untuk ini, <https://makassar.tribunnews.com/2018/05/09/ada-warga-palopo-tewas-usai-cabut-gigi-di-tukang-gigi-ketua-pgdi-sulselbar-desak-dinkes-untuk-ini> diakses pada tanggal 29 Agustus 2019 pada pukul 18.00 WIB.

Kemenkes menyebut masyarakat banyak memilih tukang gigi daripada dokter gigi di Puskesmas atau rumah sakit karena harga lebih murah. Harga gigi palsu di dokter gigi berbahan fleksi sekira Rp1 juta, berbahan akrilik sekitar Rp600.000, sementara itu di tukang gigi, gigi palsu dipatok sekira Rp200.000 per gigi, bahkan Rp1 juta per satu set gigi. Selain itu, terkait pemasangan kawat gigi, harus melalui proses rontgen gigi terlebih dahulu kemudian pencetakan struktur gigi, pencabutan gigi, dan pemasangan kawat. Setelah itu diperlukan penggantian karet mulai dari 2 minggu sekali. Untuk itu, masyarakat diimbau tidak sembarangan memilih dokter gigi, pemeriksaan, pemasangan, atau pencabutan gigi lebih baik dilakukan oleh ahlinya baik di puskesmas atau di rumah sakit. Kurangnya perhatian dari Dinas Kesehatan maka memicu Tukang Gigi untuk bekerja tidak sesuai aturan yang berlaku. Pemasangan kawat gigi yang tidak sesuai aturan yang seharusnya akan mengganggu kesehatan gigi dan rahang pengguna kawat gigi.

Berdasarkan uraian di atas yang melatar belakangi masalah dalam penelitian ini, maka menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian dengan judul

**“Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Padang terhadap Praktik Tukang Gigi yang melampaui Batas Kewenangan.”**

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Bagaimanakah Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Padang terhadap Praktik Tukang gigi yang melampaui batas kewenangan?

2. Apakah Kendala yang ditemui oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dalam melakukan pengawasan terhadap praktik tukang gigi yang melampaui batas kewenangan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Pengawasan Dinas Kesehatan Kota Padang terhadap Praktik Tukang gigi yang melampaui batas kewenangan.
2. Untuk mengetahui Kendala yang ditemui oleh Dinas Kesehatan Kota Padang dalam melakukan pengawasan terhadap praktik tukang gigi yang melampaui batas kewenangan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah;

1. Secara Teoritis
  - a. Untuk menambah ilmu pengetahuan di bidang hukum kesehatan dan memperluas cakrawala berpikir serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk penulisan.
  - b. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang hukum kesehatan itu sendiri maupun penegakan hukum pada umumnya serta dapat menerapkan ilmu yang selama ini didapat dalam perkuliahan dan dapat berlatih dalam melakukan penelitian yang baik.
2. Secara Praktis
  - a. Sebagai sumbangsih terhadap Pemerintah khususnya di Kota Padang dalam melakukan pengawasan terhadap praktik tukang gigi yang

melampaui batas kewenangan.

- b. Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan dalam menambah pengetahuan yang berhubungan dengan pengawasan dinas kesehatan kota padang terhadap praktik tukang gigi yang melampaui batas kewenangan.

## **E. Kerangka Teoritis Dan Konseptual.**

### **1. Kerangka Teoritis**

Dalam penulisan tesis ini dibutuhkan suatu kerangka teoritis yang dijadikan sebagai landasan teori serta pikiran dalam membicarakan masalah pengawasan Dinas Kesehatan Kota Padang terhadap praktik tukang gigi yang melampaui batas kewenangan.

#### **a. Teori Pengawasan**

Terminologi pengawasan berasal dari bahasa inggris yaitu *control*, menurut Geoge R. Terry sebagaimana dikutip Muchsan kontrol atau pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan hasil yang sesuai dengan rencana<sup>4</sup>.

Pengawasan dalam lingkup hubungan vertikal yang terbagi ke dalam beberapa bentuk antara lain pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan kemudian. Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelumnya dan pengawasan yang positif yaitu keputusan-keputusan badan yang lebih tinggi untuk memberikan

---

<sup>4</sup> Muchsan, 2007, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Cetakan keempat, Yogyakarta: Liberty, hlm., 36.

pengarahan dan petunjuk kepada badan yang lebih rendah.<sup>5</sup>

Pembagian pengawasan jika dilihat dari aspek lembaga pengawasannya, menurut Prajudi Atmosudirjo terjadi pengawasan intern dan pengawasan ekstren. Pengawasan intren dilakukan oleh Inspektur/Inspektorat Jendral di tingkat pusat beserta aparaturnya yang di wilayah/daerah, dan di daerah oleh Inspektur/Inspektorat Daerah. Sementara pengawasan eksternal dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui sidang-sidang komisi-DPR, melalui konsultasi Dewan Pertimbangan Agung, dan melalui pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan.

Sementara, Muchsan membagi pengawasan menjadi dua. Pertama pengawasan Administratif yang berbentuk pengawasan melekat dan pengawasan Fungsional. Kedua pengawasan oleh kekuasaan kehakiman baik secara keperdataan maupun Administratif.<sup>6</sup>

#### b. Teori Kewenangan

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain<sup>7</sup>

Menurut H.D Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan

---

<sup>5</sup> Philipus M Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, hlm. 75.

<sup>66</sup> Muchsan, op, cit, hlm. 38.

<sup>7</sup> Kamal Hidjaz. 2010, *Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Pustaka Refleksi. Makasar. hlm. 35.

wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum public didalam hubungan hukum publik.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>8</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Berdasarkan definisi kewenangan menurut para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang bertindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### c. Sumber Kewenangan

Indroharto, mengemukakan bahwa wewenang diperoleh secara

---

<sup>8</sup> Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*. Universitas Lampung Bandar Lampung. Hlm. 26.

atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, di sini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan di syaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat

menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrariusactus". Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan Perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggungjawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

Bagir Manan, menyatakan dalam Hukum Tata Negara, kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.<sup>9</sup>

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 atau Undang-

---

<sup>9</sup> Bagir Manan, 2000, *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*. Fakultas Hukum Unpad. Bandung, hlm. 1-2.

Undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan Original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk Undang-undang Dasar dan DPR bersama Pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPD Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah. Dalam Pasal 22 ayat (1), Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang jika terjadi kepentingan yang memaksa. *Delegated* legislator, dalam hal ini seperti presiden yang berdasarkan suatu Undang-Undang mengeluarkan peraturan pemerintah, yaitu diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha Negara tertentu.

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Misal, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara Pasal 93 (1) Pejabat structural eselon I diangkat

dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri yang bersangkutan (2) Pejabat struktural eselon II ke bawah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bersangkutan. (3) Pejabat struktural eselon III ke bawah dapat diangkat dan diberhentikan oleh Pejabat yang diberi pelimpahan wewenang oleh Menteri yang bersangkutan

Pengertian mandat dalam asas-asas Hukum Administrasi Negara, berbeda dengan pengertian mandataris dalam konstruksi mandataris menurut penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Dalam Hukum Administrasi Negara mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wewenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan Perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam Peraturan Perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).

#### d. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum yang dipergunakan, dapat dianalogkan dengan padanan yang dipergunakan dalam bahasa asing pada negara Eropa Kontinental atau negara penganut *Civil Law System*, antara lain dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *Rechtstaat*. Pada negara-

negara *Anglo-Saxon* atau penganut paham *Common law system*, negara hukum diistilahkan dengan *Rule of law*.<sup>10</sup>

Makna yang terkandung dalam istilah-istilah tersebut adalah menunjuk pada suatu negara yang diselenggarakan berdasarkan hukum dan pemerintahan diselenggarakan dengan aturan main hukum, pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan kehendak manusia. Negara hukum menurut Bothling adalah negara dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum. A. Hamid S. Attamimi, dengan merujuk pada pandangan Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.<sup>11</sup>

Wade mengatakan bahwa dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum. Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah. Selanjutnya, Algra dan Jansen, mengemukakan bahwa negara hukum menjadikan hukum sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna.

Ten Berge, mengemukakan prinsip-prinsip negara hukum adalah

---

<sup>10</sup> Nurul Qamar, 2014, *Hak Asasi Manusia dalam negara hukum demokrasi*, Sinar Grafika Jakarta, hlm. 23.

<sup>11</sup> Hamid A.S Attamimi, 1992, *Teori Perundang-undangan di Indonesia*, UI, Jakarta, hlm. 8.

sebagai berikut :<sup>12</sup>

- 1) Asas legalitas. Pembatasan kebebasan warga negara harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan dari tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar dapat merugikan warga negara atau rakyat. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis (undang-undang formal)
- 2) Perlindungan hak-hak asasi
- 3) Pemerintah terikat pada hukum
- 4) Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar. Pemerintah harus menjamin bahwa ditengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan negara, memaksakan hukum public secara prinsip merupakan tugas pemerintah.
- 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan. Oleh karena itu, dalam setiap negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim peradilan yang merdeka.

Van Wijk, merumuskan prinsip-prinsip *rechtsstaat* sebagai berikut :<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Nurul Qamar, *Op. Cit*, hlm. 30.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 31.

- 1) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, pemerintah hanya memiliki kewenangan yang secara tegas diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang lainnya.
- 2) Hak-hak asasi. Terdapat hak-hak manusia yang fundamental yang harus dihormati oleh pemerintah.
- 3) Pembagian kekuasaan. Kewenangan pemerintah tidak boleh dipusatkan pada suatu lembaga, tetapi harus dibagi-bagi pada organ-organ yang berbeda agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan.
- 4) Pengawasan lembaga kehakiman. Pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus dapat dinilai aspek hukumnya oleh hakim yang merdeka

Negara hukum (*rechtsstaat*) pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental yang disebut *civil law system*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum ini adalah melakukan pembagian dasar ke dalam hukum perdata dan hukum publik. Frederich Julius Stahl, mengemukakan tentang konsep negara hukum yang ditandai oleh empat unsur pokok, yaitu<sup>14</sup>

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
- 2) Negara didasarkan pada teori trias politika
- 3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang
- 4) Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 41-42.

*Rule of Law* merupakan konsep negara hukum yang dikemukakan oleh Albert Venn Dicey tahun 1885, yang berkembang di negara-negara Anglo-Saxon. Konsep ini menekankan pada tiga aspek unsur utamanya, yaitu :<sup>15</sup>

- 1) Supremasi hukum
- 2) Persamaan di depan hukum
- 3) Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan

Negara hukum Indonesia disebut juga dengan Negara Hukum Pancasila. Dalam Negara Hukum Pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Karena hal itu akan bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis.

Negara Hukum Pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan. Tahir Azhary mengemukakan bahwa meskipun dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 digunakan istilah *rechtsstaat*, namun yang dianut oleh negara Indonesia bukan konsep *rechtstaat* atau *rule of law*, melainkan konsep negara hukum Pancasila dengan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>16</sup>

- 1) Ada hubungan yang erat antara agama dan negara
- 2) Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa
- 3) Kebebasan beragama dalam arti positif
- 4) Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang
- 5) Asas kekeluargaan dan kerukunan

Adapun unsur-unsur pokok negara hukum Indonesia yang berdasarkan

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 48.

Pancasila dan UUD 1945 adalah :

- 1) Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara
  - 2) Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar
  - 3) Kekuasaan berdasarkan konstitusi
  - 4) Persamaan kedudukan dihadapan hukum
  - 5) Peradilan yang bebas dan mandiri
- e. Teori Kesejahteraan Sosial

Teori kesejahteraan sosial merupakan teori yang menganalisis tentang kesejahteraan dari segi sosial terkait dengan keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat. Menurut James Midgley, kesejahteraan sosial adalah suatu kondisi yang harus memenuhi tiga syarat utama, yaitu: *Pertama*, ketika masalah sosial dapat dimenej atau direncanakan dengan baik, kaya atau miskin pasti akan menghadapi suatu masalah tetapi memiliki kemampuan yang berbeda dalam menghadapi masalah tersebut. Kesejahteraannya tergantung kepada kemampuan dalam menghadapi dan menyelesaikan setiap masalah. *Kedua*, ketika kebutuhan terpenuhi, tidak hanya dalam bidang ekonomi tetapi menyangkut keamanan, kesehatan, pendidikan, keharmonisan dalam pergaulan, dan kebutuhan non-ekonomi lainnya. *Ketiga*, ketika peluang-peluang sosial terbuka secara maksimal, dengan adanya program pendidikan dari pemerintah maupun menciptakan sistem sosial yang mendukung bagi setiap warganya untuk memperoleh apa yang diinginkan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Miftachul Huda, 2009, *Pekerjaan Sosial dan Kesejahteraan Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm, 72.

Sementara itu, menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang dimaksud dengan kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan untuk :

- 1) Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
- 2) Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
- 3) Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial;
- 4) Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- 5) Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- 6) Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

f. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil yang berarti sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, berpegang pada kebenaran, tidak sewenang-wenang,<sup>18</sup> sehingga keadilan dapat dipahami sebagai sifat

---

<sup>18</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi. 3 Cetakan.2, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 8.

atau perbuatan atau perlakuan yang adil.<sup>19</sup>

Keadilan pada umumnya adalah keadaan di mana setiap orang memperoleh apa yang menjadi haknya dan setiap orang memperoleh bagian yang sama dari kekayaan bersama. Keadilan merupakan prinsip normatif fundamental bagi negara. Atas dasar tersebut, kriteria prinsip keadilan merupakan hal yang mendasar dan bersifat fundamental, sebab semua negara di dunia selalu berusaha menerapkan prinsip-prinsip keadilan dalam pembentukan hukumnya. Dalam konsep negara-negara modern penekanan terhadap prinsip keadilan diberikan dengan menyatakan bahwa tujuan hukum yang sebenarnya adalah untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat.<sup>20</sup>

Menurut Franz Magnis Suseno, terdapat dua pembagian keadilan yaitu keadilan individual dan keadilan sosial. Keadilan individual adalah keadilan yang tergantung dari kehendak baik atau buruk masing-masing individu. Sedangkan keadilan sosial adalah keadilan yang pelaksanaannya tergantung dari struktur-struktur kekuasaan dalam masyarakat, struktur-struktur mana terdapat dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, dan ideologi.

Membangun keadilan sosial berarti menciptakan struktur-struktur yang memungkinkan pelaksanaan keadilan. Menurut teori keadilan sosial, seseorang memperoleh keadilan tidak hanya tergantung dari kemauan individu-individu yang langsung bersangkutan, melainkan dari struktur proses-proses dalam masyarakat. Proses-proses itu tidak hanya bersifat

---

<sup>19</sup> *Ibid* hlm. 58.

<sup>20</sup> Bahder Johan Nasution, 2014, *Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, Yustisia Vol. 3 No. 2 Mei-Agustus, hlm. 125.

ekonomis, melainkan juga sosial, politis, ideologis dan budaya.<sup>21</sup> Masalah keadilan sosial adalah bagaimana mengubah struktur-struktur kekuasaan yang seakan-akan sudah memastikan ketidakadilan, artinya yang memastikan bahwa pada saat yang sama di mana masih ada golongan-golongan miskin dalam masyarakat, terdapat juga kelompok-kelompok yang dapat hidup dengan seenaknya karena kelompok tersebut menguasai sebagian besar dari hasil kerja dan hak-hak golongan yang miskin itu.<sup>22</sup>

Teori lain yang berbicara tentang keadilan adalah teori yang dikemukakan oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, keadilan ditandai oleh hubungan yang baik antara satu dengan yang lain, tidak mengutamakan diri sendiri, tapi juga tidak mengutamakan pihak lain serta adanya kesamaan. Prinsip keadilan utama adalah keadilan yang bertumpu pada tiga sari hukum alam, yaitu *honeste vivere, alterum non laedere, suum quique tribuere* (hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang lain, dan memberi kepada tiap orang bagiannya). Prinsip keadilan ini merupakan patokan dari apa yang benar, baik dan tepat dalam hidup, dan karenanya mengikat semua orang baik masyarakat maupun penguasa.<sup>23</sup>

Selain model keadilan berbasis kesamaan, Aristoteles juga mengajukan model keadilan lain, yakni keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif identik dengan keadilan atas dasar kesamaan

---

<sup>21</sup> Franz Magnis Suseno, 2001, *Kuasa dan Moral*, Gramedia, Jakarta, hlm. 50-51.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 92.

<sup>23</sup> Bernard L. Tanya, dkk, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 44.

proporsional<sup>24</sup>. Sedangkan keadilan korektif, berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan. Keadilan korektif merupakan standar umum untuk memperbaiki setiap akibat dari perbuatan, tanpa memandang siapa pelakunya.<sup>25</sup>

Berbeda dengan Aristoteles, John Rawls menjelaskan bahwa ada dua tujuan dari teori keadilan, yaitu :

1. Mengartikulasikan sederat prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus.
2. Mengembangkan suatu teori keadilan sosial yang lebih unggul atas teori utilitarianisme. Institusi sosial dikatakan adil jika diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan dan kegunaan.<sup>26</sup>

Bidang pokok keadilan menurut Rawls adalah susunan dasar masyarakat, semua institusi sosial, politik, hukum dan ekonomi. Hal ini disebabkan susunan institusi sosial mempunyai pengaruh yang mendasar terhadap prospek kehidupan individu. Fungsi susunan dasar masyarakat adalah mendistribusikan beban dan keuntungan sosial yang meliputi kekayaan, pendapatan, makanan, perlindungan, kewibawaan, kekuasaan, harga diri, hak-hak dan kebebasan. Manusia yang lahir dalam posisi yang berlain-lainan mempunyai prospek hidup berlainan pula, dan hal itu ditentukan sebagian oleh sistem sosial, politik, dan ekonomi. Dalam hal

---

<sup>24</sup> Kesamaan proporsional melahirkan prinsip “memberi tiap orang apa yang menjadi haknya”, sementara itu kesamaan numeric melahirkan prinsip “semua orang sederajat di depan hukum”

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 45.

<sup>26</sup> Damanhuri Fattah, 2013, *Teori Keadilan Menurut Jhon Rawls*, Jurnal TAPIs Vo. 9 No. 2 Juli-Desember, hlm. 32.

inilah institusi-institusi sosial berupaya memengaruhi dan mengubah situasi awal tersebut bagi prospek hidup selanjutnya.<sup>27</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Pengawasan

Pengawasan adalah proses menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan. Pengawasan berfungsi untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan dalam sebuah pekerjaan, dan untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya pemerintahan telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan dari proyek pemerintahan. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

### b. Dinas Kesehatan

Dinas kesehatan adalah unsur pelaksana Pemerintah Kota/Kabupaten dalam bidang kesehatan yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Tugas pokok Dinas Kesehatan adalah melaksanakan urusan pemerintah daerah sesuai dengan asas otonomi serta kewajiban pembantuan dalam bidang kesehatan di lingkup daerah atau kabupaten. Dalam melaksanakan tugasnya, Dinkes memiliki beberapa fungsi, di antaranya adalah :

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 33.

- 1) Fungsi perumusan kebijakan teknis di dalam bidang medis
- 2) Fungsi penyelenggara urusan pemerintah dan layanan umum dalam bidang medis di ruang lingkup kabupaten
- 3) Fungsi pelaksanaan dan pembinaan tugas dalam bidang pelayanan, pencegahan penyakit, dan rujukan, usaha kesehatan masyarakat, serta sumber daya kesehatan di ruang lingkup kabupaten
- 4) Fungsi pemantauan, pelaporan, dan evaluasi dalam bidang medis di ruang lingkup kabupaten
- 5) Fungsi pelaksana tugas kesekretariatan dinas
- 6) Fungsi pelaksana tugas-tugas dalam bidang kesehatan yang diserahkan dari Bupati sesuai dengan tugas pokok serta fungsinya.

c. Pelayanan Kesehatan

Pelayanan Kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok dan ataupun masyarakat atau sebuah konsep yang digunakan dalam memberikan layanan kesehatan kepada masyarakat, definisi pelayanan kesehatan menurut Prof. Dr. Soekidjo Notoatmojo adalah sebuah sub sistem pelayanan kesehatan yang tujuan utamanya adalah pelayanan preventif (pencegahan) dan promotif (peningkatan kesehatan) dengan sasaran masyarakat. Sedangkan menurut Levey dan Loomba, Pelayanan Kesehatan adalah upaya yang diselenggarakan sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu

organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah, dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok, atau masyarakat.

Definisi pelayanan kesehatan menurut Depkes RI adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok dan atupun masyarakat. Sesuai dengan batasan seperti di atas, mudah dipahami bahwa bentuk dan jenis pelayanan kesehatan yang ditemukan banyak macamnya. Karena kesemuanya ini ditentukan oleh:

1. Pengorganisasian pelayanan, apakah dilaksanakan secara sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi.
2. Ruang lingkup kegiatan, apakah hanya mencakup kegiatan pemeliharaan kesehatan, pencegahan penyakit, penyembuhan penyakit, pemulihan kesehatan atau kombinasi dari padanya.

Menurut pendapat Hodgetts dan Casio, jenis pelayanan kesehatan secara umum dapat dibedakan atas dua, yaitu:

1. Pelayanan kedokteran : Pelayanan kesehatan yang termasuk dalam kelompok pelayanan kedokteran (medical services) ditandai dengan cara pengorganisasian yang dapat bersifat sendiri (solo practice) atau secara bersama-sama dalam satu organisasi. Tujuan utamanya untuk menyembuhkan penyakit dan memulihkan kesehatan, serta sasarannya terutama untuk perseorangan dan

keluarga.

2. Pelayanan kesehatan masyarakat : Pelayanan kesehatan yang termasuk dalam kelompok kesehatan masyarakat (public health service) ditandai dengan cara pengorganisasian yang umumnya secara bersama-sama dalam suatu organisasi. Tujuan utamanya untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit, serta sasarannya untuk kelompok dan masyarakat.<sup>28</sup>

d. Tukang Gigi

Tukang gigi adalah orang yang mempunyai kepandaian dalam suatu pekerjaan tangan dengan alat atau bahan tertentu untuk melakukan pekerjaan dalam pembuatan gigi tiruan atau tukang gigi adalah “pekerja yang melakukan pekerjaan di bidang kesehatan gigi tanpa mempunyai ijazah resmi dari Departemen Kesehatan atau dari lembaga pendidikan yang diakui oleh Departemen Kesehatan”.<sup>29</sup> Adapun definisi lain dari tukang gigi yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 39 Tahun 2014 Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa “Tukang Gigi adalah setiap orang yang mempunyai kemampuan membuat dan memasang gigi tiruan lepasan”.

e. Kewenangan

Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu agar tercapainya tujuan tertentu. Kata kewenangan berasal dari kata dasar

---

<sup>28</sup>Dimas, *Definisi Pelayanan kesehatan*, <https://definisiimu.blogspot.com/2012/08/definisi-pelayanan-kesehatan.html> diakses pada tanggal 17 Oktober 2019 pada pukul 10.00 WIB.

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto dan Herkutanto, 1987, *Pengantar Hukum Kesehatan*, Jakarta, Remadja Karya CV, hlm.144.

wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>30</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara yuridis sosiologis, yaitu menekankan pada aspek hukum yang berlaku dikaitkan dengan kenyataan hukum dalam prakteknya di lapangan atau dengan cara mengumpulkan data dari perundang-undangan yang erat kaitannya dengan penelitian serta norma-norma yang berlaku tersebut dikaitkan atau dihubungkan dengan kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan.<sup>31</sup>

### 2. Sumber Data

- a. Data primer, adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Diperoleh dengan mengadakan penelitian secara langsung ke lapangan melalui wawancara langsung dengan Kepala Seksi Sumber Daya Manusia Kesehatan dan Jaminan Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Padang (SDMK-JK).

---

<sup>30</sup> Prajudi At mosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 78

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, cet.13, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 14.

- b. Data Sekunder, adalah Sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku-buku, undang-undang. Data sekunder yang diperoleh adalah data tukang gigi yang berizin dan tidak berizin sampai dengan tahun 2019.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Wawancara

*Wawancara/Interview* adalah teknik pengumpulan data yang menghendaki komunikasi langsung antara sipenanya (pewawancara) dengan responden (sipenjawab), wawancara dilakukan ke kantor Dinas Kesehatan Kota Padang. Dalam melakukan wawancara ini penulis menggunakan sistem wawancara tidak berstruktur. Wawancara jenis ini lebih bersifat informal. Pertanyaan-pertanyaan tentang pandangan, sikap, keyakinan responden atau keterangan lainnya dapat diajukan secara bebas kepada responden.

#### b. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang penulis lakukan terhadap bahan-bahan kepustakaan hukum. Bahan-bahan kepustakaan hukum tersebut berupa buku-buku, undang-undang/peraturan-peraturan, jurnal hukum atau artikel, adapun caranya adalah dengan membaca, mencatat, meresume, dan mengutip peraturan, buku, serta dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### 4. Analisis Data

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode pendekatan kualitatif, yaitu pengelompokan data menurut aspek-aspek yang diteliti diambil suatu kesimpulan dengan atau tanpa menggunakan angka-angka statistik.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup>Syofyardi, Makalah, 2005, *Teknik Pengumpulan Data* yang disampaikan pada Lokakarya Teknik Penulisan Proposal Penelitian Untuk Staf Pengajar Kelompok Sosial di Lingkungan Universitas Bung Hatta, tanggal 19-22 Desember, hlm. 16.