

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Presiden dalam kontitusi memberikan kewenangannya secara cermat bagi Negara didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 melalui Pasal 22, kemudian dalam hal ini ada peraturan yang mengatur tentang perangkat daerah lewat Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 atas Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

Pemerintah Daerah melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 232 ayat (1) yang setelahnya diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yang mengatur tentang Inspektorat Daerah dan Rumah Sakit. Untuk mewujudkan pengaturan inspektorat ini maka dalam hal penyelenggaraan daerah harus mewujudkan pemerintah Daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga rumah sakit dapat menyelenggarakan pelayanan public yang baik.

Peraturan Pemerintah Nmor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah secara nasional masih kurang efektif dalam menjamin terwujudnya tata kelola pelayanan yang baik di rumah sakit termasuk pengelolaan klinis yang sifatnya otonom didalam pengelolaan keuangan dan barang milik daerah baik itu pada bidang kepegawaian peraturan rumah sakit maupun praktik yang dijalankan yang memberikan dampak mutu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Rumah Sakit dalam meningkatkan mutu pelayanan yang baik maka dalam hal ini perangkat daerah mengatur rumah sakit daerahnya tersebut dalam bentuk

unit organisasi yang bersifat khusus serta memberikan pelayanan secara professional yaitu otonomi baik itu dalam hal pengelolaan keuangan maupun barang milik Negara serta pada kepegawaianya, hal ini tentunya didasar hukumkan lewat sebuah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.

Dalam hal pengelolaan serta menyangkut dengan tata cara perangkat daerah yang diatur lewat kebijakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah maka perlu kita perhatikan secara seksama bahwa urusan dalam pertanggungjawaban direktur rumah sakit kepada dinas kesehatan yang dalam hal ini merupakan pelaksana dalam pengelolaan keuangan dan barang milik daerah dalam bidang kepegawaian rumah sakit di daerahnya.

Berdasarkan peraturan diatas maka perangkat daerah yang mengatur rumah sakit daerah selanjutnya dipimpin oleh direktur yang bertanggungjawab mengenai urusan rumah tangganya sendiri maka proses penyesuaian jabatan direktur rumah sakit ini diatur pula tentang pejabat fungsional yang diberikan kepada dokter atau dokter gigi yang diberikan tugas tambahan. Maka menyangkut terkait penyelenggaraan tersebut demi meningkatkan profesionalisme dan optimalisme dalam bentuk pelayanan kesehatan rumah sakit daerah maka perlu juga diterapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah dalam hal pengelolaan keuangan dalam menjalankan badan layanan umum daerah (BLUD).

Mengenai tentang kebijakan badan layanan umum daerah pemerintah sendiri sudah mengaturnya lewat kebijakan presiden dan di sertai dengan kebijakan pemerintah lewat yang dibentuk pada tahun 2019 untuk mewujudkan

pelayanan administrasi yang baik serta meningkatkan profesionalitas dalam bekerja, maka dalam hal ini cita-cita bangsa yang selama ini masih banyak terkendala dibidang pelayanan kesehatan dapat teratasi dan kemajuan dalam birokrasi.

Dengan dikeluarkannya kebijakan peraturan pemerintah ini diharapkan dapat menjaga mutu pelayanan yang baik untuk masyarakat, maka kebijakan yang dilahirkan melalui badan layanan umum daerah tentunya menjadikan rumah sakit sebagai otonomi didalam birokrasi, tentunya dalam hal ini memudahkan pula bagi masyarakat serta aparatur Negara untuk menjalankan suatu pelayanan yang baik serta menjadikan pemerintah sebagai pelayan yang baik untuk masyarakat.

Pertimbangan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah adalah:

- a. bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
- b. bahwa beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah perlu diubah untuk memperkuat peran dan kapasitas inspektorat Daerah agar lebih independen dan obyektif dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme serta meningkatkan efektivitas, profesionalisme, dan kinerja pelayanan rumah sakit Daerah;

c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;

Mengenai maksud diatas maka dapat kita simpulkan bahwa Pasal 232 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, telah menggambarkan penetapan kebijakan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 sebagai control pemerintah itu ditunjuk kepada inspektorat selaku pengawas dalam melihat rumah sakit daerah melalui otonomi untuk mengatur birokrasinya sebagai wujud dukungan pemerintah dalam hal penyelenggaraan yang bersih serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme yang timbul akibat dari peraturan tersebut dan demi kemajuan dalam pencapaian perbaikan pelayanan untuk masyarakat.

Dalam hal pelaksanaan tugas Inspektorat membantu kepala daerah untuk membina dan mengawasi jalannya urusan pemeritah yang sudah menjadi kewenangan dalam membantu tugas daerah serta perangkat daerah didalamnya yang masih belum independen dan objektif untuk mewujudkan pemerintah daerah yang bersih, korupsi, kolusi serta nepotisme dalam mengembangkan jalannya roda pemerintahan, dengan begitu tindak pidana korupsi dilingkungan pemerintah daerah dapat teratasi.

Pemerintah daerah memiliki rumah sakit, yang tujuan memiliki tujuan nasional untuk memfasilitasi tingkat pelayanan kesehatan yang baik, meskipun demikian rumah sakit daerah juga memiliki karakteristik dan organisasi yang sangat kompleks untuk membangun pengembangan sumber daya manusia itu

sendiri, sehingga dalam hal ini perlu diperlukan kebijakan khusus untuk membantu terselenggaranya pelayanan kesehatan. Hal ini diperlukan dasar hukum untuk membantu rumah sakit daerah dalam sebuah peraturan pemerintah nomor 18 tahun 2016, karena dalam bahagian ini rumah sakit daerah belum mampu menjamin terwujudnya tata kelola institusi yang baik dibidang tata kelola klinis yang bersifat mandiri atau otonom, baik itu dalam hal pengelolaan keuangan maupun barang milik Negara sekalipun, meskipun dalam praktiknya hal ini memberikan dampak bagi penurunan mutu pelayanan kesehatan yang diberikan rumah sakit kepada masyarakat.

Berdasarkan pertimbangan diatas, maka sudah sepatutnya pemerintah memperkuat peran serta kapasitas Inspektorat daerah demi kemajuan daerah yang lebih independen serta objektif demi terwujudnya pemerintah daerah yang baik seperti bebas dari korupsi, bersih, kolusi dan nepotisme sekalipun, hak ini lah yang menjadi penguatan pemerintah daerah dalam memperkuat potensi yang sering sekali disalahgunakan dalam menjalankan fungsi dari pemerintah daerah dan wajib diawasi oleh inspektorat daerah. Inspektorat daerah memiliki potensi untuk mengawasi serta diberikan wewenang dan/atau mengaudit kerugian negara/daerah kepada menteri dan gubernur sebagai wakil dari pada pemerintah pusat sebagai bahan pertimbangan dalam supervisi pelaporan yang melibatkan lembaga daerah untuk menjalankan fungsinya sebagai pengawas intern dari pemerintah, maka diperlukan pula penambahan seperti, inspektur pembantu untuk mengisi jabatan inspektur daerah dan juga inspektur pembantu untuk melakukan

konsultasi dalam pemberhentian maupun mutasi inspektur yang berada didaerah yang diperbantukan.

Rumah sakit daerah perlu meningkatkan kinerja dalam segi pelayanan demi mengatur rumah sakit daerah lewat peraturan pemerintah sebagai unit organisasi yang bersifat khusus dalam memberikan pelayanan yang optimal secara professional untuk melakukan otonomi didalamnya sebagaimana yang diamanahkan oleh undang-undang bahwa pengelolaan keuangan dan barang milik negara serta bidang kepegawaian harus dengan teliti. Hal ini sesuai dengan pengelolaan mengenai tata kerja daerah yang sudah diatur dalam Undang-Udang Nomor 23 Tahun 2014, didalam menjalankan fungsinya sebagai daerah otonom yang dimaksud direktur rumah sakit daerah harus tetap bertanggungjawab kepada dinas terkait dalam urusan pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan dibidang kesehatan disertai dengan laporan pelaksanaan pengelolaan keuangan dan barang milik negara tidak lupa pula dibidang kepegawaian dalam rumah sakit daerah.

Mengenai peraturan pemerintah dibidang rumah sakit daerah yang dipimpin oleh seorang Direktur, maka perlu diatur pula batasan-batasan waktu untuk menyesuaikan status dari pada jabatan seorang Direktur Rumah Sakit Daerah yang dilandaskan oleh ketentuan dari sebelumnya, namun dalam pelaksanaan yang dimiliki oleh pejabat fungsional dokter ataupun dokter gigi ini memiliki tugas tambahan tersendiri menurut undang-undang. Hal ini menjadikan upaya untuk meningkatkan profesionalisme dan optimalisme dalam pelayanan kesehatan di rumah sakit daerah yang masih jauh dari apa yang diinginkan oleh

pemerintah dalam menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum daerah.

Selain itu dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah bukan menjadi solusi yang baik untuk RSUD Langsa, melainkan memperumit masalah administrasi di berbagai bidang, oleh sebab itu dengan adanya PP NO. 72 Tahun 2019 menjadikan RSUD Langsa tidak lagi otonomi dalam mengelola rumah tangganya.

Berdasarkan permasalahan di atas maka disini penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dalam bentuk karya ilmiah berupa Tesis dengan judul” Kedudukan dan Kewenangan RSUD Langsa Sebagai BLU Dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka permasalahan yang perlu di bahas dan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Langsa ?
2. Bagaimanakah kewenangan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Langsa ?

## **C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Penulisan Tesis dengan judul “Kedudukan dan Kewenangan RSUD Langsa Sebagai BLU Dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah” mempunyai tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan kedudukan pembentukan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Langsa.
- b. Untuk mengidentifikasi dan menjelaskan kewenangan Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Umum Daerah Langsa.

## **2. Manfaat Penelitian**

- a. Secara teoritis memberikan sumbangan pemikiran kepada dunia ilmu pengetahuan secara ilmiah tentang hal-hal yang berhubungan dengan Kedudukan dan Kewenangan RSUD Langsa Sebagai BLU Dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.
- b. Secara praktis untuk penulis agar dapat menjadi sarana pembelajaran pembuatan karya tulis. Serta memberikan pengetahuan tambahan kepada masyarakat, dan penegak hukum

## **D. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada Kedudukan dan Kewenangan RSUD Langsa Sebagai BLU Dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.

## **E. Landasan Teori**

### **1. Teori Kebijakan Publik**

Dalam pembahasan mengenai teori kebijakan publik maka sangat diperlukan mengenai kajian yang arah konsepnya tertuju pada kebijakan publik atau dalam hal ini sering dikatakan dengan istilah *policy*. kebijakan dalam kamus besar bahasa Indonesia dapat diartikan sebuah rangkaian dari

konsep dan asas yang menjadi dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan tata cara bertindak baik itu pada pemerintahan, organisasi dan lainnya.<sup>1</sup>

Carl J Federick yang dikutip oleh Leo Agustino mengatakan bahwa kebijakan itu sebagai rangkaian dari sebuah tindakan/kegiatan yang dapat diusulkan oleh seseorang, kelompok ataupun dari pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana dalam hal ini terdapat hambatan-hambatan atau sebuah kesulitan dan juga kesempatan-kesempatan pada pelaksanaan sebuah usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai suatu tujuan.<sup>2</sup>

Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :<sup>3</sup>

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi

---

<sup>1</sup> Anonimus, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Graha Media, 2008, hlm 276

<sup>2</sup> Stoner, James A.F. *Manajemen*, Terjemahan: Antarkso, dkk, Erlangga, Jakarta, 2006, hlm 18

<sup>3</sup> Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijaksanaan dari formulasi keimplementasi kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2008, hlm 40-50

- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno, istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.<sup>4</sup> Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaanya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan, standar, proposal dan grand design.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, (EdisiRevisi), Yogyakarta: Media Pressindo, 2007, hlm 3

<sup>5</sup> Suharno. *Prinsip-prinsip Dasar Kebijakan Pablik*. Yogyakarta : UNY Press, 2008, hlm 17

Irfan Islamy yang dikutip oleh Suandi, menyatakan bahwa kebijakan itu dapat dibedakan dengan kebijaksanaan. Maka policy dapat diartikan sebagai kebijakan yang berbeda kemudian arti yang berbeda dengan wisdom yang memiliki pengertian kebijaksanaan.<sup>6</sup> Mengenai kebijaksanaan yang sangat penting untuk dimaknakan maka dalam pertimbangannya memiliki arti yang sangat jauh, sedangkan mengenai kebijakan yang mengatur tentang aturan perundandang-undangan memiliki makna sendiri. James E Anderson yang dikutip oleh Islamy, mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).<sup>7</sup>

Selanjutnya melalui konsep kebijakan yang di pelopori oleh Anderson, menurut Budi Winarno bahwa konsep ini lebih memusatkan kepada apa yang sebenarnya dilakukan oleh para pengatur kebijakan bukan kepada apa yang diusulkan termasuk apa yang dimaksudkan dalam hal ini. Agar terciptanya konsep yang baik hal ini juga memiliki perbedaan secara tegas dengan apa yang ada dalam suatu kebijakan (*policy*) dengan suatu keputusan (*decision*) yang dalam hal ini juga memiliki arti pemilihan diantaranya juga sebagai suatu alternative dari apa yang ada.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Santosa, Pandji, *Administrasi Publik – Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm 23

<sup>7</sup> Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Media, 2011, hlm 11

<sup>8</sup> Budi Winarno, *Op.Cit*, hlm 17

Budi Winarno yang mengutip dari Richard Rose mengatakan bahwa suatu kebijakan itu harus dipahami secara mendalam agar dalam serangkaian kegiatan yang dilaksanakan sedikit banyak memiliki hubungan dan konsekuensi-konsekuensi dari pada yang bersangkutan sebagai suatu keputusan itu sendiri.<sup>9</sup>

Dari pendapat kedua diatas maka setidaknya ada beberapa yang menjelaskan suatu pertukaran isitilah mengenai kebijakan dengan suatu keputusan itu keliru, dikarenakan dalam hal ini kebijakan tersebut dapat dipahami sebagai suatu arah dari pada pola kegiatan akan tetapi bukan dari pada sekedar suatu keputusan yang dilakukan dalam menjalankan sesuatu.

Maka berdasarkan kesimpulan diatas pula berbagai dari pada pendapat ahli mengenai kebijakan tersebut dapat diartikan sebagai suatu tindakan atau suatu kegiatan yang dilakukan dengan sengaja atau dilakukan oleh setiap orang, kelompok maupun pemerintahan dari pada setiap keputusan yang diambil memiliki alternative dan peran untuk mencapai suatu maksud dan tujuan tertentu.

Ruang lingkup dari pada kebijakan itu harus diikuti dengan kebijakan public yang didalamnya mencakup sector ekonomi, politik, social, budaya, hukum serta hal-hal lain yang dianggap baik oleh pemerintah. Namun dalam hal hirarki ini pula terdapat kebijakan yang bersifat public seperti nasional, regional serta local dalam pencapaian menuju undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan gubernur, peraturan daerah,

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

peraturan menteri, peraturan provinsi, peraturan kabupaten/kota, dan keputusan bupati/waikota.<sup>10</sup>

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) sendiri banyak sekali, hal ini tergantung pada pengertian yang diartikan oleh masing-masing orang. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau pengalokasian nilai-nilai yang secara keseluruhan merupakan wujud dari paksaan seluruh elemen masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau pencapaian dari pada program yang memiliki tujuan, nilai-nilai dari pada praktik-praktik dasar yang memiliki keterarahaman.<sup>11</sup>

Budi Winarno mengutip dari Pressman dan Widavsky menyatakan bahwa definisi dari kebijakan publik sebagai hipotesis yang memiliki arti bahwa setiap kondisi-kondisi mengenai hal awal dan akibat yang diramalkan, maka akan berakibatkan seperti yang dikatakan. Maka mengenai kebijakan public ini harus dapat dibedakan secara bentuk dari pada kebijakan yang bukan darinya seperti kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino, mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”.<sup>12</sup> Dari berbagai pendapat diatas maka disamping dari pada definisi tersebut yang masih tergolong cukup luas untuk

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm 18

<sup>11</sup> Nugroho, Riant, *Op.Cit*, hlm 13

<sup>12</sup> Dikutip dalam Ashiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. hlm 16

dipahami maksud dan tujuannya, maka kebijakan ini public ini harus dapat mencakup dari banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

- 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
- 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.<sup>13</sup>

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy, mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).<sup>14</sup> Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 18

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan<sup>15</sup> yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya--sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*”<sup>16</sup>. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai.

Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu maslaha tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk

---

<sup>15</sup> Santosa, Pandji, *Administrasi Publik – Teori dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm 1

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm 2

mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.<sup>17</sup>

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

### 1. Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab sebagai berikut:<sup>18</sup>

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno, dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Suharno, Op.Cit, hlm 14

beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:<sup>19</sup>

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan professional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm 16-19

## 2. Teori Kewenangan

Kewenangan menurut hukum administrasi negara merupakan hak yang harus dimiliki oleh setiap institusi negara/lembaga Negara, dari setiap organisasi kelembagaan memiliki masing-masing wewenang untuk membuat sebuah peraturan perundang-undangan demi berjalannya roda pemerintahan seperti menjalankan tugas dan fungsinya tersebut, hal ini lah yang menjadi organ penting negara dalam mencapai suatu tujuan.

Tujuan dari pada kewenangan itu sendiri memiliki legitimasi yang sangat penting, sehingga didalam kewenangan itu muncul penyelenggaraan negara untuk melaksanakan tugas dan kewajiban negara dalam menjalankan pemerintahan. Maka teori kewenangan ini meliputi 3 (tiga) cara untuk memperoleh kebijakan tersebut, yaitu :

1. Atribusi, yaitu suatu pemberian kewenangan oleh si pembuat undang-undang kepada setiap organisasi pemerintahan, baik itu untuk oraganisasi yang baru maupun yang lama sekalipun.<sup>20</sup> Oleh sebab itu kewenangan itu sendiri memiliki sifat yang melekat dan tidak dapat dipisahkan dari organisasi pemerintahn yang dimaksud atas jabatan serta memberikan kewenangan untuk organisasi pemerintahan tersebut.
2. Delegasi merupakan suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan kepada organisasi pemerintahan ke organisasi yang lain.<sup>21</sup> Delegasi ini pula berlaku untuk menyerahkan kebijakan yang awal mula

---

<sup>20</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2008, hlm 104

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm 105

diberikan kewenangan kepada si A, kemudian diberikan kewenangan tersebut kepada si B, untuk dilanjutkan sebagai tanggungjawab yang telah diterima dalam hal pemberian kewenangan.

3. Mandat memiliki suatu arti pelimpahan kewenangan kepada bawahannya. Pelimpahan ini dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada bawahannya agar dalam hal pembuatan keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara memiliki mandate yang jelas.<sup>22</sup> Tanggungjawab ini semata-mata tidak berpindah langsung pada mandataris, akan tetapi tanggungjawab ini masih tetap berada pada si pemberi mandate, kemudian dapat dilihat juga kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua yang terjadi akibat hukum dari pada mandataris adalah tanggungjawab si pemberi mandat.

Ridwan HR, mengutip dari F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, bahwa dua cara organ pemerintahan dapat memperoleh kewenangan, yaitu:

1. atribusi; dan
2. delegasi.<sup>23</sup>

Atribusi adalah hal-hal yang berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi ini merupakan pelimpahan wewenang yang telah ada, maka dalam hal ini setiap organ yang telah dapat memperoleh wewenang dari atribusi kepada orang lain, boleh

---

<sup>22</sup> hilipus M. Hadjon, “*Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*”, Pro Justitia Tahun XVI, no.I (Januari 1998), hlm. 90

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 105

didahului oleh atribusi itu sendiri. Kemudian organ pemerintah ini memiliki cara untuk memperoleh kewenangan tersebut, dengan menjadikan daasar atau teori tersebut harus menganalisis kewenangan dari pada aparatur negara itu sendiri didalam menjalankan kewenangannya.

Kemudian oleh Philipus M. Hadjon wewenang itu dibagi menjadi dua cara, yaitu:

1. atribusi; dan
2. delegasi dan kadang-kadang juga mandat.<sup>24</sup>

Atribusi yaitu suatu wewenang yang diberikan untuk membuat keputusan (*besluit*) yang dalam hal ini dapat bersumber langsung pada undang-undang sebagai arti dari materiil. Atribusi juga dapat dikatakan sesuatu yang secara normal dapat diperoleh untuk kewenangan dari pemerintahan. Sehingga dalam hal ini dapat diartikan sebagai kewenangan asli, dikarenakan dalam kewenangan ini dapat diperoleh secara langsung dari peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Dasar 1945). Maka perolehan atas atribusi ini dapat menimbulkan kewenangan baru walaupun sebelumnya itu tidak dimiliki oleh organ pemerintahan yang bersangkutan.

Delegasi sendiri dapat diartikan sebagai sebagai suatu penyerahan wewenang dalam membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak yang lain untuk penyerahan

---

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, hlm. 90

pertanggungjawaban pada yang baru dan memberikan delegasi (*delegans*) kepada siapa yang menerima delegasi tersebut. Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi dapat diartikan sebagai seorang delegans yang tidak dapat serta merta memberikan kewenangannya yang telah dilimpahkan;
2. delegasi yang bersifat dengan praturan perundang-undangan memiliki arti bahwa delegasi ini hanya dapat dimungkinkan sesuai dengan yang ada dalam undang-undang;
3. delegasi yang bersifat bawahan, memiliki arti sebagai turunan kepegawaiannya tidak dibolehkan adanya delegasi;
4. kewajiban yang bersifat memberikan keterangan (penjelasan), memiliki arti bahwa delegasi yang memiliki kewenangan harus meminta penjelasan dari pelaksana wewenang;
5. mengenai praturan kebijakan (*beleidsregel*) memiliki arti bahwa delegasi itu harus memberikan instruksi kepada pengguna wewenang itu.<sup>25</sup>

Mandat sendiri memiliki arti sebagai pelimpahan wewenang kepada bawahannya. Maka dalam hal pelimpahan tersebut memberikan wewenang kepada bawahan sebagai pertimbangan dalam bentuk putusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang dalam hal ini diberikan mandate serta tanggungjawab tersebut secara langsung tidak berpindah-pindah ke

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm 94

mandatarisnya, melainkan sebagai tanggungjawab tetap kepada si pemberi mandate.

Dengan demikian bahwa seluruh akibat yang timbul dikarenakan dalam keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris maka memiliki kekuatan hukum yang harus dipertanggungjawabkan kepada si pemberi mandat. Maka disebutlah hal ini dengan konsep hukum publik, wewenang harus memiliki sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

1. Pengaruh;

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.

2. dasar hukum; dan

Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.

3. konformitas hukum.<sup>26</sup>

Komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis, Sifat dan Pendekatan Penelitian**

#### **a. Jenis Penelitian**

Didalam metode penelitian dapat kita uraikan dengan jenis penelitian dan metode penelitian dengan cara pendekatan dalam

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 90

penelitian karya ilmiah khususnya dibidang ilmu hukum. Pendekatan yang dapat dilakukan terhadap ilmu hukum di antaranya : Pendekatan yuridis-normatif Pendekatan ini dimaksudkan hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma.

Metode penelitian dengan yuridis normatif merupakan suatu penelitian dengan menggunakan perundang-undangan, buku, karya ilmiah dan liannya. Namun dalam penelitian yuridis normatif ini juga tidak lupa dilihat dari studi kepustakaan (penelaahan terhadap literatur). Dalam penelitian ini juga tidak lupa dilakukan suatu interview untuk suatu studi di pustaka, hal ini dimaksud agar dalam penelitian karya ilmiah memiliki literature atau sumber yang jelas dalam penulisan karya ilmiah. Maka kajian ini dimaksud untuk mengkaji/pendekatan normatif di antaranya sebagai sejarah hukum sebagai perbandingan hukum yang berupa filsafat hukum.<sup>27</sup>

Namun dalam penelitian yuridis empiris ini yang sifat penelitian hukumnya sebagai gejala masyarakat, sebagai institusi sosial yang dimaksud perilaku masyarakat sebagai tolak ukur. Pendekatan ini disebut pula sebagai penelitian yang bersifat empiris, misalnya dalam kajian kriminologis, yuris antropologis, yuridis psikologis dan lain-lain, yang sifat penelitiannya dengan menggunakan fakta hukum yang ada dilapangan.<sup>28</sup>

#### b. Sifat Penelitian

---

<sup>27</sup> Sudarsono, 2006, *Cara Penyelesaian Karya Ilmiah di Bidang Hukum*, Edisi Revisi, Yogyakarta, PT. Mitra Kebijakan Tanah, hlm. 37

<sup>28</sup> *Ibid*

Dalam hal Jenis penelitian ini juga dikenal dengan sifat penelitian presentatif yang menggambarkan atau menelaah Kedudukan dan Kewenangan Rumah Sakit Umum Daerah Langsa Sebagai Badan Layanan Umum Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah. Penelitian penulis nantinya akan mencakup azas-azas hukum, perbandingan hukum, dan sinkornisasi aturan hukum baik secara formil maupun materil.

Kemudian diikuti dengan penelitian analitis maksudnya data hasil penelitian diolah lebih dahulu, lalu dianalisis dan kemudian baru diuraikan secara cermat mengenai Kedudukan dan Kewenangan Rumah Sakit Umum Daerah Langsa Sebagai Badan Layanan Umum Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah. Berdasarkan ketentuan hukum dan yang dilakukan dalam praktek. Seperti dikemukakan oleh Soeryono Soekanto, “penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematik, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan fenomena yang diselidiki”.<sup>29</sup>

### c. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang ditelusuri dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini merupakan jenis penelitian dengan meneliti lewat Perundang-Undangan, dengan mengkaji secara

---

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Metodologi Research*, Yogyakarta : Andi Offset, 1998, hlm. 3

yuridis bentuk penelitian hukum.<sup>30</sup> Kemudian dilanjutkan dengan penelitian (*doctrinal research*), yaitu penelitian yang menganalisis hukum, baik yang tertulis di dalam buku (*law as it is written in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it decided by the judge through judicial process*).<sup>31</sup>

Dalam penelitian perlu adanya data disuatu penelitian, maka dalam penulisan ini dapat digunakan sebagai metode pengumpulan data, yaitu sebagai penelitian kepustakaan (*library research*). Maka untuk penelitian yang terdapat permasalahan hukum perlu dikaji pengumpulan data yang dilakukan sebagai sumber penelitian dan literature dalam menganalisis ketentuan Perundang-undangan.

## 2. Sumber Data

Data pokok dalam penelitian ini adalah data sekunder<sup>32</sup> yang meliputi:

- a). Bahan hukum primer, yaitu Peraturan Perundang-undangan di bidang Hukum Perangkat Daerah yang berkaitan.
- b). Bahan hukum sekunder, merupakan suatu bahan yang digambarkan dalam bentuk penjelasan hal ini pula dipelajari mengenai hukum primer, seperti yang dihasilkan dalam suatu

---

<sup>30</sup> Penelitian sejenis ini disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder, Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghilmia Indonesia, 1988), hlm. 10

<sup>31</sup> Bismar Nasution, “*Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*”, Makalah, disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum USU, tanggal 18 Februari 2003, hlm. 1.

<sup>32</sup> Penelitian Normatif data sekunder sebagai sumber/bahan informasi dapat merupakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 14.

penelitian hukum, kemudian hasil dari penelitian itu akan dijadikan sebagai bahan dokumen-dokumen lainnya.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Studi Lapangan (*Field Research*)

Merupakan suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara langsung ke lapangan, yaitu melakukan pengamatan langsung pada objek yang akan diteliti, dalam hal ini penelitian akan dilakukan dengan cara wawancara.

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data melalui proses tanya jawab secara langsung dan lisan untuk memperoleh informasi yang diperlukan. Dalam hal ini wawancara dilakukan kepada responden dan informan dalam pelayanan rumah sakit umum daerah langsung. Oleh karena itu, instrument pengumpulan data yang peneliti gunakan sebuah *Recorder* (alat perekam) dan *Field Note* (catatan lapangan).

b. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Metode ini digunakan dalam rangka mendapatkan data sekunder, yaitu dengan cara mengumpulkan, membaca, mempelajari dan mengutip dari literature, dokumen, sumber hukum dan bahan pustaka lainnya yang berkaitan dan relevan dengan permasalahan penelitian ini. Dalam hal ini buku, literature, dan

peraturan perundang-undangan serta dokumen tentang pelayanan rumah sakit di RSUD Langsa.

#### **4. Analisis Data**

Setelah bahan hukum yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan sekunder diperoleh kemudian penulis melakukan analisis data secara kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis secara exploratif terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan masalah Implementasi Politik Hukum BLUD RSUD dalam pembentukan PP. 72 Tahun 2019 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Kemudian penulis menghubungkan dengan pendapat-pendapat ahli, azas-azas hukum, perbandingan hukum, dan Lalu penulis mencoba merumuskan dalam bentuk uraian dan akhirnya ditarik suatu kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan.