Jejakdigital
JURNAL ILMIAH MULTIDISIPLIN
Available online at https://indojurnal.com/index.php/jejakdigital

eISSN 3089-7734; pISSN 3089-7742
Vol. 2, No.6, Tahun 2026
doi.org/10.63822/e5d71825
Hal. 11598-11608

# Problematika Penerapan Persyaratan Perpanjangan Izin Operasional Klinik Pemerintah Non-BLU Ditinjau Dari Asas Proporsionalitas (Studi pada Klinik Pratama BNN Kota Surabaya)

**Heru Prasetyo[1], Rohmatul Laily Sudarto[2]**
Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Surabaya[1,2]

*Email Korespodensi: lailisudarto@gmail.com

**Sejarah Artikel:**

*Diterima* 14-11-2026
*Disetujui* 19-11-2026
*Diterbitkan* 21-11-2026

***ABSTRACT***

*This study analyzes the problems in applying license renewal requirements to non-Badan Layanan Umum (non-BLU) government clinics, using the National Narcotics Board (BNN) Surabaya City Primary Clinic as a case study, focusing on the Building Approval (PBG) requirement in light of the principle of proportionality. It uses an empirical juridical approach with sociological, statutory, and case study methods. Normatively, the PBG is a basic requirement that legitimately aims to ensure building safety. In practice, however, its application is not proportionate because the clinic stands on land owned by the Surabaya City Government and a building owned by the East Java Provincial Government under a loan-for-use (pinjam pakai) agreement, so BNN lacks the authority to apply for a PBG.. This is aggravated by the absence of a standard cross-agency coordination mechanism, budget limitations due to dependence on the state budget (APBN), and the shift of licensing authority to DPMPTSP through the Surabaya Single Window Alfa system, which removed room for administrative consideration. The PBG requirement satisfies the suitability test, but its uniform application fails the necessity test and the proportionality stricto sensu test. A standard cross-agency coordination mechanism and a proportionate alternative pathway or transitional period are needed for non-BLU government clinics.*

***Keywords***: *clinic operating license; non-BLU government clinic; Building Approval (PBG); principle of proportionality.*

**ABSTRAK**

Penelitian ini menganalisis problematika penerapan persyaratan perpanjangan izin operasional klinik pemerintah non-Badan Layanan Umum (non-BLU) dengan studi kasus Klinik Pratama Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Surabaya, khususnya persyaratan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), ditinjau dari asas proporsionalitas. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan metode sosiologis, perundang-undangan, dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif, PBG merupakan persyaratan dasar yang bertujuan sah menjamin keselamatan bangunan. Namun secara implementatif, penerapannya belum proporsional karena klinik berdiri di atas tanah milik Pemerintah Kota Surabaya dan bangunan milik Pemerintah Provinsi Jawa Timur berdasarkan perjanjian pinjam pakai, sehingga BNN tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan PBG. Kondisi ini diperburuk oleh ketiadaan mekanisme koordinasi lintas instansi yang baku, keterbatasan anggaran karena pembiayaan bergantung pada APBN, serta peralihan kewenangan perizinan ke DPMPTSP

melalui Surabaya Single Window Alfa yang menghilangkan ruang pertimbangan administratif. Persyaratan PBG memenuhi uji kesesuaian, tetapi penerapannya yang seragam belum memenuhi uji keperluan dan uji keseimbangan dalam arti sempit. Diperlukan mekanisme koordinasi lintas instansi yang baku serta jalur alternatif yang proporsional bagi klinik pemerintah non-BLU.

**Kata kunci** : Izin operasional klinik; klinik pemerintah non-BLU, Persetujuan Bangunan Gedung (PBG), Asas proporsionalitas.

**Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:**

Prasetyo, H. ., & Sudarto, R. L. (2026). Problematika Penerapan Persyaratan Perpanjangan Izin Operasional Klinik Pemerintah Non-BLU Ditinjau Dari Asas Proporsionalitas (Studi Pada Klinik Pratama BNN Kota Surabaya). Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 2(6), 11598-11608. https://doi.org/10.63822/e5d71825

## PENDAHULUAN

Pemenuhan hak atas kesehatan merupakan salah satu bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dijamin dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut memberikan hak kepada setiap orang untuk memperoleh pelayanan kesehatan. Oleh karena itu, negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan tersedianya fasilitas pelayanan kesehatan yang layak, aman, dan dapat dijangkau oleh masyarakat. Dalam sistem kesehatan nasional, klinik sebagai salah satu fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama memiliki peran penting dalam memberikan akses awal bagi masyarakat untuk mendapatkan layanan kesehatan. Mengingat pelayanan yang diberikan berkaitan dengan keselamatan pasien dan mutu layanan kesehatan, penyelenggaraan klinik harus memenuhi persyaratan perizinan yang telah ditetapkan.

Ketentuan mengenai perizinan klinik di Indonesia telah mengalami perubahan seiring dengan perkembangan kebijakan pemerintah. Sebelum diterapkannya sistem perizinan berbasis risiko, penyelenggaraan klinik masih mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2014 tentang Klinik. Pada masa itu, proses perizinan cenderung dilakukan melalui mekanisme sektoral dengan melibatkan dinas kesehatan kabupaten/kota. Perubahan mulai terjadi setelah pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Melalui kebijakan tersebut, sistem perizinan berusaha mulai diarahkan pada pendekatan berbasis risiko dengan menggunakan Online Single Submission (OSS). Meskipun sistem ini dimaksudkan untuk mempermudah proses perizinan, pelaksanaannya masih menghadapi persoalan, terutama terkait ketidaksesuaian pengaturan sektoral dan harmonisasi peraturan pada berbagai tingkatan (Kartimin, I Wayan; Arjaya, IM; Terimajaya, 2026) .

Di bidang kesehatan, ketentuan perizinan berbasis risiko sebelumnya telah diatur melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 14 Tahun 2021. Seiring dengan perkembangan kebijakan di bidang kesehatan dan perizinan berusaha, pengaturannya kemudian berada dalam kerangka Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2024 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, serta Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 11 Tahun 2025 tentang Standar Kegiatan Usaha dan Standar Produk/Jasa pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Subsektor Kesehatan. Dalam Permenkes Nomor 11 Tahun 2025, klinik pemerintah dibagi menjadi Klinik Pratama Pemerintah dan Klinik Utama Pemerintah. Masing-masing jenis klinik tersebut memiliki standar kegiatan usaha yang harus dipenuhi sebagai bagian dari persyaratan perizinan. Meskipun berada dalam kerangka pengaturan yang sama, mekanisme perizinan klinik pemerintah yang berstatus Badan Layanan Umum (BLU) atau Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) berbeda. Dalam praktiknya, pemenuhan persyaratan perizinan dapat menjadi kendala bagi klinik pemerintah non-BLU karena tidak seluruhnya memiliki kewenangan untuk mengelola aset maupun anggaran secara mandiri. Kondisi ini berbeda dengan badan usaha atau perorangan yang pada umumnya memiliki kendali lebih besar terhadap tanah dan bangunan yang digunakan untuk menjalankan kegiatan usahanya.

Kondisi tersebut dapat dilihat pada Klinik Pratama Badan Narkotika Nasional (BNN) Kota Surabaya yang merupakan fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah dengan status non-BLU. Dalam penyelenggaraannya, klinik tersebut menggunakan tanah milik Pemerintah Kota Surabaya dan bangunan

milik Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang secara fisik menyatu dengan gedung BNN Kota Surabaya. Penggunaan aset tersebut didasarkan pada perjanjian pinjam pakai. Pada saat pengurusan izin operasional pada tahun 2021, Klinik Pratama BNN Kota Surabaya belum memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB), tetapi izin operasional tetap dapat diterbitkan melalui pertimbangan administratif oleh Dinas Kesehatan pada saat itu. Namun, keadaan berbeda muncul ketika klinik mengajukan perpanjangan izin melalui Surabaya Single Window Alfa. Dalam proses perpanjangan tersebut, Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) menjadi salah satu dokumen yang harus dipenuhi, sedangkan klinik Pratama BNN Kota Surabaya tidak memiliki dokumen tersebut karena beroperasi pada gedung dan tanah yang didasarkan pada perjanjian pinjam pakai. Selain itu, perpanjangan klinik ini juga memiliki hambatan dengan tidak adanya alokasi anggaran BNN untuk pengurusan dokumen PBG. Keadaan ini menunjukkan ketidaksesuaian persyaratan perpanjangan izin operasional yang diberlakukan secara umum dan seragam dengan kondisi faktual setiap penyelenggara klinik, terutama fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah yang memiliki keterbatasan dalam penguasaan aset dan pengelolaan anggaran.

Beberapa penelitian terdahulu mengenai perizinan klinik dan fasilitas kesehatan pada umumnya berfokus pada perizinan klinik primer, tumpang tindih perizinan klinik pratama di DPMPTSP, serta tumpang tindih persyaratan. Sepanjang penelusuran penulis, penelitian-penelitian tersebut belum menempatkan klinik pemerintah non-BLU sebagai subjek tersendiri dengan karakteristik yang berbeda dari klinik swasta, dan belum secara khusus mengkaji kewajiban pemenuhan persyaratan PBG dalam perpanjangan izin operasional. Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini memiliki kebaruan berupa kajian terhadap perpanjangan izin operasional klinik pemerintah non-BLU dengan karakteristik kepemilikan aset ganda, status pinjam pakai, perubahan kewenangan perizinan, serta keterbatasan anggaran instansi vertikal, dengan studi kasus dari Klinik Pratama BNN Kota Surabaya.

Untuk menilai persyaratan bangunan gedung dalam perpanjangan izin operasional, penelitian ini menggunakan asas proporsionalitas sebagai dasar penilaian. Asas proporsionalitas pada dasarnya menekankan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penerapannya, asas ini menuntut agar pembatasan atau beban administratif memiliki tujuan yang sah, untuk mencapai tujuan tersebut, dan tidak menimbulkan beban yang berlebihan dibandingkan manfaat yang hendak dicapai. Penelitian ini bertujuan menganalisis problematika penerapan persyaratan perpanjangan izin operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya, khususnya unsur persyaratan bangunan gedung, serta menganalisis kesesuaian penerapannya ditinjau dari asas proporsionalitas. Penelitian ini diharapkan dapat mengisi kekosongan kajian tersebut dan memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan hukum administrasi perizinan serta kontribusi praktis bagi perumusan kebijakan perizinan yang lebih responsif terhadap karakteristik fasilitas pelayanan publik milik pemerintah.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang mengkaji hukum tidak hanya sebagai norma tertulis tetapi sebagai gejala yang bekerja dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, dengan membandingkan ketentuan normatif (*das sollen*) dengan praktik yang dihadapi Klinik Pratama BNN Kota Surabaya (*das sein*) (Soekanto, 2019) . Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sosiologis untuk memahami praktik, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk

mengaitkan praktik dengan norma, dan pendekatan kasus (*case approach*) dengan menjadikan proses perpanjangan izin operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya sebagai kasus yang dikaji (Marzuki, 2021) .

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yaitu data yang diperoleh dengan melakukan wawancara dengan narasumber, dan data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan. Data sekunder diperoleh dari bahan hukum sebagai berikut:

1) Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan, yaitu meliputi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 jo. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2014, Nomor 14 Tahun 2021, dan Nomor 11 Tahun 2025, serta Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021.
2) Bahan hukum sekunder, meliputi buku hukum administrasi dan perizinan, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan;
3) Bahan hukum tersier, meliputi kamus hukum dan ensiklopedia.

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi kepustakaan. Wawancara dilakukan secara terstruktur terhadap dua narasumber yang dipilih dan berkaitan terhadap objek yang menjadi topik dalam penelitian ini. Adapun studi kepustakaan dilakukan dengan menelaah bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Problematika Penerapan Perpanjangan Izin Operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya sebagai Klinik Pemerintah Non-BLU

#### A. Karakteristik Kelembagaan Klinik Pratama BNN Kota Surabaya

Klinik Pratama BNN Kota Surabaya merupakan fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama yang diselenggarakan oleh instansi vertikal pemerintah pusat, yakni Badan Narkotika Nasional, dengan status non-Badan Layanan Umum (non-BLU). Badan Narkotika Nasional (BNN) dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika sebagai lembaga pemerintah nonkementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dengan perwakilan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Klinik ini dengan demikian merupakan bagian dari satuan kerja BNN Kota Surabaya.

Sebagai fasilitas pelayanan kesehatan, klinik merupakan fasilitas yang menyelenggarakan pelayanan medik dasar dan/atau spesialistik, sedangkan klinik pratama secara khusus menyelenggarakan pelayanan medik dasar. Penyelenggaraannya dapat dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, maupun swasta. Dalam penyelenggaraannya, fungsi pelayanan Klinik Pratama BNN Kota Surabaya terbatas pada rehabilitasi rawat jalan, penerbitan Surat Keterangan Hasil Pemeriksaan Narkotika (SKHPN), dan asesmen medis dalam lingkup tim asesmen terpadu pada BNN Kota Surabaya. Layanan tersebut pada dasarnya menjadi bagian dari pelaksanaan tugas BNN dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, khususnya dalam upaya penanggulangan penyalahgunaan narkotika. Oleh karenanya, klinik ini tidak hanya berkaitan

sebagai fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama, tetapi juga berkaitan dengan fungsi kelembagaannya sebagai bagian dari instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan rehabilitasi narkotika.

Klinik Pratama BNN Kota Surabaya merupakan klinik pemerintah dengan status non-BLU. Status non-Badan Layanan Umum ini memiliki perbedaan mendasar dibandingkan dengan Badan Layanan umum yang berkaitan dengan pengelolaan keuangannya (Tresna et al., 2023) . BLU dibentuk untuk memberikan pelayanan yang efisien, cepat, dan berkualitas tanpa mengutamakan keuntungan. Karena itu, BLU diberi fleksibilitas pengelolaan keuangan, tetapi tetap tidak boleh menjalankan kebijakan di luar yang ditetapkan pemerintah. Berbeda dengan BLU, Klinik Pratama BNN Kota Surabaya tidak memiliki keleluasaan tersebut, sehingga seluruh pembiayaan operasionalnya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Setiap kebutuhan pembiayaan di luar anggaran yang telah ditetapkan tidak dapat dipenuhi secara langsung, melainkan harus melalui mekanisme perencanaan anggaran.

Dalam hal pengelolaan keuangan, klinik ini juga memiliki keterbatasan terhadap pendapatan yang diperoleh dari pelayanan klinik. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2020 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Narkotika Nasional, pelayanan pada klinik BNN Provinsi dan BNN Kabupaten/Kota termasuk dalam jenis pelayanan yang dapat menghasilkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Salah satu pelayanan yang dikenai tarif PNBP adalah penerbitan SKHPN bagi masyarakat umum di luar layanan rehabilitasi. Pendapatan dari layanan tersebut tidak dapat dikelola secara langsung oleh klinik karena seluruh PNBP wajib disetorkan ke Kas Negara. Dengan demikian, meskipun klinik memperoleh pendapatan dari sebagian layanan yang diselenggarakan, pendapatan tersebut tidak dapat secara langsung digunakan untuk memenuhi kebutuhan operasionalnya. Kondisi ini menyebabkan keberlangsungan kegiatan pelayanan klinik tetap bergantung pada alokasi anggaran APBN melalui satuan kerja BNN.

### B. Peralihan Kewenangan Perizinan dan Hilangnya Ruang Pertimbangan Administratif

Perubahan mekanisme perizinan menjadi salah satu persoalan yang dihadapi Klinik Pratama BNN Kota Surabaya dalam proses perpanjangan izin operasional. Saat ini, pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 11 Tahun 2025. Dalam pengaturan ini, pemenuhan persyaratan dasar menjadi bagian penting sebelum izin dapat diterbitkan. Persyaratan tersebut meliputi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, persetujuan lingkungan, serta Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) dan Sertifikat Laik Fungsi (SLF). Khusus untuk klinik pemerintah non-BLU/non-BLUD, permohonan perizinannya dilakukan di luar sistem OSS dan ditujukan kepada bupati/wali kota atau instansi pemberi perizinan yang ditunjuk, dengan tetap memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan teknis yang berlaku. Sementara itu, pada tingkat daerah, khususnya di Kota Surabaya, pelaksanaan perizinan diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha, Perizinan Non-Berusaha, dan Pelayanan Non-Perizinan. Melalui sistem *Surabaya Single Window* Alfa (SSW Alfa), permohonan perizinan di Surabaya diajukan secara daring dan diproses oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP).

Perubahan mekanisme tersebut membawa arah yang berbeda dapat dilihat melalui perbandingan proses perizinan operasional klinik Pratama BNN Kota Surabaya tahun 2021 dengan proses perpanjangan perizinan saat ini. Pada tahun 2021, permohonan izin operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya

ditangani oleh Dinas Kesehatan. Dalam proses tersebut, izin operasional tetap diterbitkan meskipun persyaratan IMB/PBG belum terpenuhi karena adanya ruang pertimbangan administratif dalam menilai kelayakan operasional klinik. Sementara itu, dalam mekanisme SSW Alfa, permohonan diajukan secara daring melalui tahapan administrasi yang telah ditentukan, dengan keterlibatan tim teknis sesuai kebutuhan pemeriksaan (Sari, 2023). Perubahan ini memberikan kepastian prosedur melalui tahapan dan persyaratan yang terstandar. Namun, dalam proses perpanjangan izin operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya, mekanisme tersebut belum dapat mengakomodasi kondisi khusus terkait penguasaan aset yang memerlukan keterlibatan instansi lain. Selain itu, sistem ini dirancang untuk menempatkan seluruh pemohon izin, tanpa membedakan profil kelembagaannya, dengan memberikan perlakuan yang identik, sehingga menghilangkan ruang bagi pertimbangan kasuistis atas kondisi khusus pemohon izin, termasuk klinik pemerintah non-BLU dengan keterbatasan struktural.

### C. Kompleksitas Persyaratan PBG pada Aset Lintas Instansi dan Lintas Tingkat Pemerintahan

Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) merupakan izin yang harus dimiliki oleh pemilik bangunan gedung untuk melakukan pembangunan baru maupun perubahan terhadap bangunan, seperti memperluas, mengurangi, atau merawat bangunan agar sesuai dengan standar teknis yang telah ditetapkan. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021. Sejak berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, PBG menggantikan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan menjadi persyaratan sebelum pembangunan dilaksanakan. Sementara itu, terhadap bangunan yang telah berdiri tetapi belum memiliki PBG, proses penerbitan Sertifikat Laik Fungsi (SLF) harus dilakukan bersamaan dengan proses penerbitan PBG. Dalam sektor kesehatan, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 11 Tahun 2025 juga mensyaratkan dokumen bangunan gedung sebagai salah satu kelengkapan dalam proses perizinan fasilitas pelayanan kesehatan.

Dalam kaitannya dengan proses perpanjangan izin operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya, persoalan mengenai persyaratan PBG menjadi lebih kompleks karena struktur kepemilikan aset yang digunakan bersifat berlapis. Tanah klinik tersebut dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya, sementara bangunannya dimiliki Pemerintah Provinsi Jawa Timur, dan Badan Narkotika Nasional (BNN) menguasainya berdasarkan perjanjian pinjam pakai, yaitu penyerahan penggunaan barang untuk jangka waktu tertentu. Secara hukum, pinjam pakai hanya memberikan hak penggunaan atas barang yang dipinjamkan dan tidak mengalihkan kepemilikan kepada pihak peminjam. Di sisi lain, PBG didefinisikan sebagai perizinan yang diberikan kepada pemilik bangunan gedung, dan pendaftarannya melalui Sistem Informasi Manajemen Bangunan Gedung (SIMBG) dilakukan oleh pemohon atau pemilik dengan menyampaikan data bangunan Gedung. BNN selaku pemohon izin operasional bukan pemilik bangunan maupun tanah, sehingga pengurusan PBG bergantung pada persetujuan dan kewenangan yang diberikan oleh masing-masing pemilik aset. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan administratif karena BNN tidak dapat secara mandiri memenuhi persyaratan yang berkaitan dengan kepemilikan dan persetujuan atas aset yang digunakannya.

Persoalan ini semakin kompleks karena pengurusan PBG melibatkan dua instansi pemerintah yang berbeda, yaitu Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemilik tanah dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sebagai pemilik bangunan. Meskipun ketentuan mengenai pinjam pakai barang milik negara/daerah telah diatur secara umum, belum terdapat pengaturan khusus yang mengatur pengurusan PBG untuk fasilitas

pelayanan kesehatan pemerintah yang menggunakan aset milik instansi lain. Keadaan ini membuat penyelesaian persoalan PBG bergantung pada kesediaan dan koordinasi antara instansi terkait. Di sisi lain, perpanjangan izin operasional klinik tetap harus mengikuti persyaratan dan batas waktu yang telah ditentukan. Kondisi tersebut menjadi semakin sulit ketika persyaratan dalam sistem Surabaya Single Window Alfa harus dipenuhi, sementara BNN sebagai pihak yang menggunakan bangunan tidak memiliki kewenangan penuh untuk mengurus dokumen yang berkaitan dengan kepemilikan tanah dan bangunan.

## 2. Penerapan Persyaratan Perpanjangan Izin Operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya Ditinjau dari Asas Proporsionalitas

### A. Kedudukan Asas Proporsionalitas dalam Penerapan Persyaratan Izin Operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya

Asas proporsionalitas pada dasarnya menghendaki keseimbangan antara tujuan yang ingin dicapai pemerintah dengan beban yang harus dipikul oleh pihak yang terkena tindakannya. Asas ini menguji tindakan pemerintah dari tiga sisi, yaitu: apakah sarana yang dipilih berhubungan dengan tujuannya, apakah sarana itu memang diperlukan, dan apakah manfaat yang diperoleh sebanding dengan beban yang timbul (HR, 2018) . Di Indonesia, asas ini disebut secara tegas dalam Pasal 3 angka 5 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 sebagai salah satu asas umum penyelenggaraan negara, dengan makna keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Sementara itu, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memuat delapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Meskipun asas proporsionalitas tidak disebutkan secara tersurat dalam ketentuan tersebut, prinsip keseimbangan dalam asas proporsionalitas memiliki keterkaitan dengan AUPB, terutama asas kemanfaatan yang menghendaki keseimbangan berbagai kepentingan. Karena itu, proporsionalitas merupakan nilai yang melekat pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), terutama pada asas kemanfaatan, kecermatan, dan pelayanan yang baik. Sebagai bagian dari AUPB, asas-asas tersebut mengikat pejabat pemerintahan, sehingga mewajibkan setiap keputusan dan/atau tindakan berdasar pada peraturan perundang-undangan dan AUPB. Asas-asas umum pemerintahan yang baik berfungsi sebagai norma pembatas, sehingga tindakan yang sah secara formal tetap dapat dinilai dari segi kepatutan dan keseimbangannya.

Dalam kaitannya dengan persyaratan izin operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya, kebijakan keseragaman persyaratan dalam perpanjangan klinik pemerintah non-BLU melalui Surabaya Single Window Alfa tanpa mempertimbangkan karakteristik instansi berpotensi menimbulkan beban yang tidak sama bagi setiap pemohon. Persyaratan klinik pada dasarnya diarahkan pada mutu dan keselamatan, yang mana mewajibkan peralatan klinik harus memenuhi standar mutu, keamanan, dan keselamatan, serta bangunan klinik harus memperhatikan fungsi, keamanan, kenyamanan, dan kemudahan serta perlindungan keselamatan dan kesehatan bagi semua orang (Gusman, Delfina; WD, 2018). Namun, persoalan mengenai proporsionalitas baru muncul pada cara persyaratan perpanjangan tersebut diberlakukan. Dalam hal ini, terdapat dua persyaratan, yaitu: 1.) Persyaratan esensial, seperti keselamatan struktur bangunan, kompetensi tenaga kesehatan, kelayakan peralatan, dan pengendalian infeksi, berkaitan langsung dengan keselamatan pasien sehingga tidak dapat dilonggarkan; dan 2.) Persyaratan administratif, seperti kepastian status aset atau dokumen pertanahan. Pada Klinik Pratama BNN Kota Surabaya, seluruh kegiatan dibiayai APBN

melalui DIPA, sedangkan kepemilikan aset didasarkan melalui perjanjian pinjam pakai oleh Pemerintah Kota Surabaya dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dengan kondisi tersebut, pengelola klinik tidak dapat sendiri menambah anggaran, mengubah status aset, atau menyelesaikan dokumen yang memerlukan keputusan instansi induk. Akibatnya, pemberlakuan persyaratan yang seragam tanpa mempertimbangkan kondisi tersebut berpotensi menghambat perpanjangan izin operasional klinik.

**B. Penilaian Proporsionalitas terhadap Penerapan Persyaratan Perpanjangan Izin Operasional**

Dalam menilai proporsionalitas terhadap penerapan persyaratan perpanjangan izin Klinik Pratama BNN Kota Surabaya, dilakukan dengan menguji hubungan antara tujuan persyaratan PBG, cara penerapannya, dan akibat yang ditimbulkan. Dalam hukum administrasi, penggunaan kewenangan pemerintah harus tetap memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta perlindungan hukum terhadap masyarakat yang terdampak (HR, 2018) . Untuk menilai hal tersebut, penelitian ini menggunakan tiga tahap pengujian proporsionalitas, yaitu kesesuaian (suitability), keperluan (necessity), dan keseimbangan dalam arti sempit (proportionality stricto sensu).

**Uji Kesesuaian (suitability)**

Pada pengujian kesesuaian, menilai apakah persyaratan yang diterapkan memiliki hubungan rasional dengan tujuan yang hendak dicapai. Dalam hukum administrasi, prinsip proporsionalitas menghendaki agar sarana yang digunakan pemerintah memiliki hubungan yang memadai dengan tujuan kepentingan umum yang hendak diwujudkan. Persyaratan Persetujuan Bangunan Gedung (PBG) mempunyai hubungan tersebut karena ditujukan untuk memastikan pemenuhan standar teknis bangunan, termasuk aspek keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan. Kepentingan ini relevan bagi bangunan yang digunakan sebagai fasilitas pelayanan kesehatan, termasuk Klinik Pratama BNN Kota Surabaya yang melayani rehabilitasi rawat jalan dan penerbitan SKHPN. Oleh karena itu, keberadaan persyaratan PBG pada dasarnya sesuai dengan tujuan perlindungan keselamatan pengguna bangunan dan kepentingan umum.

**Uji Keperluan (necessity)**

Dalam pengujian ini menilai apakah cara yang dipilih merupakan cara yang diperlukan untuk mencapai tujuan, atau masih terdapat alternatif yang sama efektif tetapi menimbulkan beban lebih ringan. Dalam hukum administrasi, proporsionalitas berkaitan dengan pemilihan sarana hukum yang optimal untuk mencapai tujuan hukum dengan tetap memperhatikan keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan lain yang dilindungi. Dalam perkara ini, penilaian perlu memperhatikan keadaan penguasaan aset Klinik Pratama BNN Kota Surabaya. Pada klinik tersebut, tanah dan bangunan yang digunakan klinik berdasarkan mekanisme pinjam pakai yang melibatkan instansi pada tingkat pemerintahan berbeda. Akibatnya, klinik tidak dapat secara mandiri menentukan status hak atas tanah, kepemilikan bangunan, atau menerbitkan persetujuan pemanfaatan aset yang diperlukan untuk pengurusan PBG. Pemenuhan dokumen tersebut bergantung pada tindakan instansi pemilik atau pengelola aset.

Dalam keadaan tersebut, penerapan persyaratan melalui alur verifikasi dokumen yang sama tanpa memperhatikan pembagian kewenangan atas aset berpotensi membebankan klinik atas hal yang berada di luar kendali langsungnya. Pengujian keperluan diarahkan pada apakah instansi perizinan telah mempertimbangkan langkah koordinatif atau fasilitatif sebelum menerapkan konsekuensi administratif

terhadap permohonan perpanjangan izin. Apabila ketiadaan dokumen disebabkan oleh kewenangan yang berada pada instansi lain, keadaan tersebut perlu dibedakan dari kelalaian pemohon yang tidak berupaya memenuhi persyaratan. Oleh karena itu, selama sistem perpanjangan perizinan melalui Surabaya Single Window Alfa tidak menyediakan jalur alternatif, penerapan persyaratan PBG secara seragam belum dapat dikatakan memenuhi uji keperluan.

**Uji Keseimbangan (proportionality stricto sensu)**

Pada tahap uji keseimbangan ini, dilakukan dengan membandingkan manfaat penerapan persyaratan dengan beban yang ditimbulkan dalam keadaan konkret. Asas proporsionalitas menuntut keseimbangan antara beban yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah dengan kepentingan yang hendak dilindungi melalui tindakan tersebut (Pratiwi, Cekli Setya; Yulita, Christina; Fauzi; Purnamawati, 2018). Dalam kaitannya dengan PBG, manfaat penerapan persyaratan PBG secara ketat adalah terjaganya tertib administrasi bangunan dan kepastian pemenuhan standar teknis. Manfaat tersebut penting karena bangunan klinik digunakan untuk pelayanan kesehatan. Namun, perlu dipertimbangkan apakah penerapan yang seragam tanpa mekanisme koordinasi memberikan manfaat tambahan yang sebanding, dibandingkan dengan penyelesaian dokumen secara terkoordinasi yang tetap menjamin pemenuhan standar teknis.

Di sisi lain, akibat dari tidak diperpanjangnya izin operasional dapat berdampak terhadap keberlanjutan pelayanan Klinik Pratama BNN Kota Surabaya. Klinik tersebut menjalankan rehabilitasi rawat jalan yang berkaitan dengan kewajiban rehabilitasi pecandu dan korban penyalahgunaan narkotika sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, pelayanan SKHPN, serta dalam asesmen medis di BNN Kota Surabaya. Apabila persoalan perpanjangan izin mengakibatkan layanan tersebut terhenti atau terganggu, beban tidak hanya dirasakan oleh institusi penyelenggara, tetapi juga oleh masyarakat yang membutuhkan layanan. Ini sejalan dengan penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik (Solechan, 2019). Oleh karena itu, pertimbangan terhadap kepentingan umum perlu mencakup keselamatan pengguna bangunan sekaligus keberlanjutan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Berdasarkan penimbangan tersebut, persyaratan PBG tetap memiliki tujuan yang sah dan manfaat yang penting. Akan tetapi, apabila penerapannya tidak memperhitungkan hambatan kewenangan atas aset dan tidak disertai upaya koordinasi yang memadai, beban yang timbul berpotensi tidak sebanding dengan manfaat tambahan dari penerapan secara seragam. Dengan demikian, penerapan persyaratan perpanjangan izin operasional dalam keadaan tersebut cenderung belum memenuhi keseimbangan dalam arti sempit. Oleh karena karena itu, perlu adanya penerapan persyaratan yang memperhatikan kondisi penguasaan aset dan keberlanjutan pelayanan publik.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, problematika perpanjangan izin operasional Klinik Pratama BNN Kota Surabaya sebagai klinik pemerintah non-BLU bersumber dari ketergantungan pembiayaan pada APBN melalui DIPA, peralihan ke sistem Surabaya Single Window Alfa yang menerapkan persyaratan seragam tanpa ruang pertimbangan kasuistis, serta kompleksitas persyaratan PBG akibat kepemilikan aset berlapis berdasarkan perjanjian pinjam pakai, sehingga BNN tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan PBG.

Ditinjau dari asas proporsionalitas, persyaratan PBG memenuhi uji kesesuaian karena bertujuan sah menjamin keselamatan bangunan, tetapi penerapannya yang seragam belum memenuhi uji keperluan dan uji keseimbangan dalam arti sempit karena tidak membedakan hambatan kewenangan atas aset dari kelalaian pemohon serta berpotensi menghambat keberlanjutan pelayanan publik. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan perizinan yang tetap menjaga standar keselamatan namun lebih responsif terhadap kondisi penguasaan aset klinik pemerintah non-BLU.

Saran :

Melalui sistem Surabaya Single Window, Dinas Penanaman Modal Satu Pintu (DPMPTSP) Kota Surabaya dan Dinas Kesehatan seharusnya tidak kaku dalam memberlakukan penyeragaman persyaratan perpanjangan izin operasional bagi klinik pemerintah Non-BLU yang memiliki karakteristik berbeda terkait dengan penguasaan aset tanah dan bangunan, serta memberikan ruang pertimbangan administratif dan jalur alternatif lain melalui penerimaan dokumen pengganti Persyaratan Bangunan Gedung (PBG).

## DAFTAR PUSTAKA

Gusman, Delfina; WD, M. B. (2018). Tumpah Tindih Dalam Proses Perizinan Klinik Pratama di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Padang. *UNES Law Review*, *1*(2), 148–156. https://media.neliti.com/media/publications/270556-tumpah-tindih-dalam-proses-perizinan-kli-7303ff26.pdf

HR, R. (2018). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Rajawali Pers.

Kartimin, I Wayan; Arjaya, IM; Terimajaya, I. W. (2026). Reformasi Sistem perizinan Berbasis Risiko dan Implikasinya Terhadap Kepastian Hukum di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Raad Kertha*, *9*. https://doi.org/https://doi.org/10.47532/raadkertha.v9i1.604

Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum : Edisi Revisi*. Kencana Prenada Media Group.

Pratiwi, Cekli Setya; Yulita, Christina; Fauzi; Purnamawati, S. A. (2018). Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). In *LeIP*.

Sari, D. M. (2023). Implementasi Kebijakan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 tahun 2021 Dalam Pelayanan Perizinan Online Surabaya SIngle Windows (SSW) Di Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Surabaya. *Jurnal Ilmu Pendidikan Dan Sosial (JIPSI)*, *1*(4).

Soekanto, S. (2019). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.

Solechan. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik. *Administrative Law and Governance Journal*, *2*(3), 541–557. https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541-557

Tresna, M. F., Kridantika, W. S., Ageng, Y. R., & Firmansyah, A. (2023). Kinerja Keuangan Dan Kinerja Layanan Dalam Implementasi Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. *Jurnalku*, *3*(1), 99–106. https://doi.org/10.54957/jurnalku.v3i1.376