

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Rumah sakit adalah, suatu organisasi yang sangat berbeda dan sangat unik dibandingkan dengan institusi-institusi lainnya. Organisasi rumah sakit sangat rumit, dikarenakan mengatur semua kebijakan dan kegiatan yang terdiri dari satuan kerja yang berbeda dalam tugas, peran dan tanggungjawabnya, Namun, harus bekerjasama dalam melaksanakan kegiatan pelayanan kesehatan yang komprehensif. Rumah Sakit dan dokter berperan sebagai pemberi jasa pelayanan kesehatan, sedangkan pasien sebagai penerima jasa pelayanan kesehatan.

Pelaksanaan hubungan antara dokter, rumah sakit dan pasien selalu diatur dengan berbagai peraturan tertentu supaya terjadi keharmonisan dalam melaksanakan hubungan. Peraturan-peraturan yang dituangkan dalam aturan main, yang dibentuk di rumah sakit, khusus untuk kepentingan rumah sakit yang bersangkutan.<sup>1</sup> Dilihat dari hubungan hukum antara dokter dan pasien, hubungan dokter dengan rumah sakit dan hubungan pasien dengan rumah sakit merupakan hubungan yang saling sepakat untuk mengikatkan diri, yang dikenal dengan perikatan (*Verbentenis*).

Perikatan yang digunakan sebagai hubungan hukum di atas adalah merupakan perikatan ikhtiar (*inspanning verbentenis*) yang merupakan upaya

---

<sup>1</sup> Sofwan Dahlan, *Hukum Kesehatan, Rambu-rambu bagi Profesi Dokter*, ed. 3, (Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2005).

seoptimal mungkin, untuk mencapai pelayanan kesehatan bagi pasien yang diobati, bukan merupakan perikatan hasil (*resultaat verbentenis*).

Tujuan yang paling hakiki dari keberadaan peraturan perundang-undangan adalah untuk menciptakan Kepastian hukum.<sup>2</sup> Kepastian hukum meliputi segala upaya berdasarkan hukum untuk melindungi rumah sakit sebagai penyelenggara kesehatan dan perlindungan terhadap pasien.<sup>3</sup> Belakangan ini, tidak jarang keluhan masyarakat bahwa rumah sakit tidak melayani masyarakat dengan baik.

Menurut Wila Chandrawila Supriadi, pasien adalah orang sakit yang membutuhkan pertolongan dokter untuk menyembuhkan penyakit yang dideritanya. Rumah sakit diakui sebagai institusi yang sangat kompleks dan berisiko tinggi (*high risk*), terlebih dalam kondisi lingkungan regional dan global yang sangat dinamis perubahannya. Salah satu pilar pelayanan medis adalah *clinical governance*, dengan unsur staf medis yang dominan. Direktur rumah sakit bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi di rumah sakit sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.<sup>4</sup>

Keberadaan staf medis dalam rumah sakit merupakan suatu keniscayaan karena kualitas pelayanan rumah sakit sangat ditentukan oleh kinerja para staf medis di rumah sakit tersebut. Yang lebih penting lagi,

---

<sup>2</sup> C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm. 43.

<sup>3</sup> Titik Triwulan Tutik, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, (Jakarta : Prestasi Pustaka, 2010), hlm. 39

<sup>4</sup> Wila Chandrawila Supriadi, *Hukum Kedokteran*, (Bandung : Mandar Maju, 2001), hlm. 19.

kinerja staf medis akan sangat mempengaruhi keselamatan pasien di rumah sakit. Untuk itu, rumah sakit perlu menyelenggarakan tata kelola klinis (*clinical governance*) yang baik, untuk melindungi pasien. Hal ini sejalan dengan amanat peraturan perundangundangan yang terkait dengan kesehatan dan perumahnyasakit.<sup>5</sup>

Beberapa rumah sakit saat ini, telah dituntut karena pelayanan yang tidak sesuai harapan. Seringkali pasien berpendapat bahwa kerugian yang diderita oleh pasien disebabkan oleh kesalahan ataupun kelalaian yang diperbuat dokternya, padahal untuk membuktikan kerugian itu yang disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian dokter adalah pekerjaan yang tidak mudah, karena kedudukan antara dokter dan pasiennya adalah bersifat subordinat, dokter sebagai tenaga ahli di bidangnya, sedangkan pasien adalah orang yang membutuhkan pertolongan dokter.

Dalam rangka melindungi penyelenggaraan rumah sakit, tenaga kesehatan dan melindungi pasien, maka rumah sakit perlu mempunyai peraturan internal rumah sakit yang biasa disebut *Hospital Bylaw*. Peraturan yang meliputi aturan-aturan yang berkaitan dengan pelayanan kesehatan, ketenagaan, administrasi dan manajemen. Tujuan hukum bukan hanya untuk kepastian hukum saja, tetapi juga untuk keadilan dan kemanfaatan hukum.<sup>6</sup>

Permenkes Nomor 755/Menkes/Per/IV/2011, telah mengarahkan serta membentuk paradigma baru yang menempatkan Komite Medik sebagai

---

<sup>5</sup> Wila Chandrawila Supriadi, *Hukum Kedokteran*, (Bandung : Mandar Maju, 2001), hlm. 20.

<sup>6</sup> Sudikno Martokusumo, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, (Yogyakarta : Liberty, 1999), hlm. 24

organisasi non struktural di Rumah Sakit, yang mempunyai peran strategis “hanya” di bidang pengelolaan profesi medis yang lebih profesional. Untuk mencapai keselarasan atas kepentingan pihak pemilik Rumah Sakit, pihak pengelolaan Rumah Sakit serta pihak staf medis selaku pelaksana pemberi layanan medis kepada pasien, maka mutlak harus dibuat aturan bersama dalam bentuk *Hospital Bylaws*, *Corporate Bylaws*, serta *Medical/Clinical Staff Bylaws*.

Aturan inilah yang mengatur hak, kewajiban, tugas serta kewenangan para pihak yang terkait di Rumah Sakit tersebut. Bentuk dari *Hospital Bylaw* merupakan Peraturan Rumah Sakit, *Standard Operating Procedure* (SOP), Surat Keputusan, Surat Penugasan, Pengumuman, Pemberitahuan dan Perjanjian (MOU). Peraturan internal rumah sakit antara rumah sakit satu dengan yang lainnya tidak sama materi muatannya, hal ini tergantung pada sejarahnya, pendiriannya, kepemilikannya, situasi dan kondisi yang ada pada rumah sakit tersebut. Namun demikian peraturan internal rumah sakit tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Permasalahan yang dihadapi oleh para pemilik dan pengelola Rumah Sakit kian beragam, sementara jaminan atas perlindungan dan keselamatan Pasien tetap merupakan hal utama dalam pengelolaan sebuah rumah sakit.

Untuk menjamin mutu pelayanan kesehatan serta melindungi keselamatan pasien, profesionalisme staf medis menjadi mutlak dan perlu ditingkatkan, dengan profesionalisme tersebut, diharapkan pasien akan memperoleh pelayanan yang terbaik dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dewan Pengawas rumah sakit memiliki peranan yang penting. Dewan Pengawas diperlukan agar rumah sakit dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, sesuai dengan standar pelayanan minimal yang telah ditetapkan. Pembinaan dan pengawasan rumah sakit ditujukan untuk memastikan bahwa layanan rumah sakit menomorsatukan keselamatan pasien, memberikan layanan kesehatan yang terjangkau oleh masyarakat, melakukan upaya-upaya demi meningkatkan mutu pelayanan rumah sakit, dan melakukan upaya-upaya demi tercapainya kemandirian rumah sakit.

Dalam meningkatkan kesadaran hukum, peraturan internal rumah sakit tersebut menjadi acuan yang sangat penting bagi rumah sakit. Ini berarti rumah sakit mempunyai dua fungsi sebagai institusi yang merupakan subyek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum dalam masyarakat serta sebagai lembaga pelayanan publik, yang bertanggungjawab terhadap tenaga profesional dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada etik.

Fungsi pelayanan kesehatan oleh rumah sakit akan menjadi optimal, jika setiap tenaga kesehatan menurut jenis profesinya bekerja sesuai dengan standar pelayanan rumah sakit, standar operasional prosedur dan standar profesinya sebagaimana yang diamanahkan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Tanggung jawab publik rumah sakit sebagai penyelenggara pelayanan publik diatur dalam ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, tentang Pelayanan Publik, yang

mengatur tentang tujuan pelaksanaan pelayanan publik, antara lain, sebagai berikut<sup>7</sup> :

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan kesehatan di rumah sakit, semakin berkembang terus dengan bertambahnya berbagai macam spesialisasi kedokteran.

Tenaga kesehatan harus dipacu dengan peningkatan mutu dan kualitas.<sup>8</sup> Oleh sebab itu, rumah sakit berkewajiban mengatur pertanggungjawaban hukum dan medis dalam suatu peraturan internal rumah sakit, yang di dalamnya mengatur mengenai hak dan kewajiban, tanggungjawab serta wewenang, sehingga ada kejelasan dan ketegasan bagi masing-masing pihak.

Oleh karenanya, setiap pihak yang terkait, dapat dipertanggungjawabkan atas kesalahan dan kelalaian yang telah dilakukannya.

---

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, tentang Pelayanan Publik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112, Pasal 15.

<sup>8</sup> H. Bambang Poernomo, *Hukum Kesehatan*, (Yogyakarta : Aditya Medi, tt), hlm. 361.

Rumah Sakit banyak atau sedikit akan dipengaruhi oleh kemampuan profesional dari “*Medical Staff*”, yang memegang posisi penting. Hal ini bila tidak diatur dengan benar akan menyebabkan persinggungan antara pemilik, pihak manajemen, staf medis, tenaga kesehatan dan pasien yang dapat menurunkan citra rumah sakit.<sup>9</sup> *Hospital Bylaw*, tidak hanya mengikat secara internal, tidak hanya mengikat tenaga medis saja. Bagi pasien yang merasa dirugikan dalam pelayanan medis tetap saja, tidak tahu kepada siapa harus meminta pertanggungjawaban hukum.

Pada kenyataannya, upaya penyelesaian sengketa yang telah dilakukan saat ini tidak dapat memuaskan pihak pasien sebagai pihak yang dirugikan, sedangkan bagi dokter dan rumah sakit timbulnya sengketa merupakan hal yang ditakuti karena berkaitan dengan martabat dan nama baik, yang sangat dibutuhkan kepastian hukumnya.<sup>10</sup> *Hospital Bylaw* ini merupakan perwujudan dari asas kepastian hukum.

Asas kepastian hukum ini memberikan jaminan kepada para pihak, yang terlibat di dalam pelayanan medik di rumah sakit untuk bertanggungjawab secara hukum dalam hal terjadinya suatu sengketa. Demikian juga *Hospital Bylaw* seharusnya menjadi dasar hukum bagi kegiatan penyelenggaraan pelayanan medik di rumah sakit. Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2014 tentang Dewan

---

<sup>9</sup> Hermien Hadiati Koeswadji, *Hukum Untuk Perumahsakitan*, (Bandung : Citra Aditya Bhakti, 2002), hlm. 96.

<sup>10</sup> Alexandra Ide, *Etika dan Hukum Dalam Pelayanan Kesehatan*, (Jakarta : Grasia Publisher, 2010), hlm. 291

Pengawas Rumah Sakit, dijelaskan bahwa dewan pengawas memiliki tugas sebagai berikut<sup>11</sup> :

1. menentukan arah kebijakan rumah sakit;
2. menyetujui dan mengawasi pelaksanaan rencana strategis;
3. menilai dan menyetujui pelaksanaan rencana anggaran;
4. mengawasi pelaksanaan kendali mutu dan kendali biaya;
5. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban pasien;
6. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban rumah sakit; dan
7. mengawasi kepatuhan penerapan etika rumah sakit, etika profesi, dan peraturan perundang-undangan.

Menurut aturan tersebut diatas, dewan pengawas yang dibentuk pada rumah sakit, yang berstatus Badan Layanan Umum Daerah juga melaksanakan pengawasan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum atau Badan Layanan Umum Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dewan Pengawas untuk rumah sakit, yang telah berstatus Badan Layanan Umum Daerah dibentuk dengan Keputusan Menteri/Kepala Lembaga atas persetujuan Menteri Keuangan. Sementara, dewan pengawas pada rumah sakit milik pemerintah yang belum berstatus Badan Layanan Umum Daerah dibentuk dengan Keputusan Menteri.

Dewan Pengawas rumah sakit berbeda dengan badan pengawas. Dewan pengawas rumah sakit adalah unit nonstruktural pada rumah

---

<sup>11</sup> Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2014 tentang Dewan Pengawas Rumah Sakit, Pasal 4.



sakit, yang melakukan pembinaan dan pengawasan rumah sakit secara internal, yang bersifat nonteknis perumahsakit, yang melibatkan unsur masyarakat. Sementara, badan pengawas adalah unit nonstruktural pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, yang melakukan pembinaan dan pengawasan rumah sakit secara eksternal, yang bersifat nonteknis perumahsakit yang melibatkan unsur masyarakat.

Dewan pengawas rumah sakit diatur dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2014. Badan pengawas diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2013. Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis tertarik untuk melakukan kajian secara komprehensif dalam upaya memaksimalkan fungsi dan tugas dewan pengawas sebagai salah satu lembaga/perangkat organisasi rumah sakit, yang mengawasi kinerja seluruh perangkat rumah sakit dan menjamin pelayanan terhadap pasien yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian karya ilmiah hukum serta menuangkannya ke dalam bentuk tesis dengan mengambil judul **“Pelaksanaan Fungsi dan Tugas Dewan Pengawas Dalam Pengawasan Terhadap Kinerja Atas Penerapan Peraturan Internal Untuk Menjamin Optimalisasi Pelayanan Rumah Sakit Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Dewan Pengawas Rumah Sakit”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, adapun permasalahan yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Pengawas Rumah Sakit dalam pengawasan terhadap kinerja atas penerapan peraturan internal untuk menjamin optimalisasi pelayanan rumah sakit ?
2. Apakah hambatan-hambatan yang terdapat pada pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Pengawas Rumah Sakit dalam pengawasan terhadap kinerja atas penerapan peraturan internal untuk menjamin optimalisasi pelayanan rumah sakit ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Pengawas Rumah Sakit dalam pengawasan terhadap kinerja atas penerapan peraturan internal untuk menjamin optimalisasi pelayanan rumah sakit.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan yang terdapat pada pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Pengawas Rumah Sakit dalam pengawasan terhadap kinerja atas penerapan peraturan internal untuk menjamin optimalisasi pelayanan rumah sakit.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat lebih memperkaya literatur hukum di bidang kesehatan, khususnya, yang membahas mengenai pelaksanaan fungsi dan tugas dewan pengawas rumah sakit, serta melengkapi peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini, seperti yang disampaikan dalam subbab latar belakang, peraturan perundang-undangan mengenai fungsi dan tugas masih sangat kurang jelas.

Selain manfaat teoritis, penelitian ini juga diharapkan membawa manfaat praktis, memberikan tambahan pemahaman, baik bagi pelaku usaha maupun bagi konsumen, dalam industri asuransi, mengingat bahwa efektifnya dewan pengawas rumah sakit masih merupakan sebuah hal yang baru bagi tata kelola organisasi rumah sakit di Indonesia. Diharapkan dengan adanya penelitian ini, masing-masing pihak baik dewan pengawas khususnya dan umumnya seluruh perangkat organisasi rumah sakit mengerti secara jelas tugas dan fungsinya masing-masing.

#### **E. Kerangka Teori**

##### **1. Teori Bekerjanya Hukum**

Hakikat bekerjanya sistem hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek

dari perturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan. Karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.

Menurut pemikiran Lawrence M. Friedman, sistem hukum itu sendiri dalam realitasnya mempunyai beberapa aspek, sehingga karenanya agar fungsi hukum dapat berjalan secara efektif dan efisien, hendaknya aspek-aspek hukum tersebut perlu diberdayakan yang meliputi Substansi Hukum, Struktur Hukum, struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.<sup>12</sup>

Budaya Hukum, adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain, budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, dan bukan seperti ikan hidup yang berenang di air.

---

<sup>12</sup> Sartjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 25.

Komponen budaya terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau yang menurut Friedman disebut dengan budaya hukum. Budaya hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.<sup>13</sup> Secara singkat, menurut Friedman cara lain untuk menggambarkan ketiga unsur sistem hukum itu sebagai berikut<sup>14</sup> :

- a. Struktur hukum diibaratkan sebagai mesin.
- b. Substansi hukum adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin itu.
- c. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Hukum itu sendiri tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Itulah sebabnya hukum dalam realitasnya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat. Sebagai pengatur sosial, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda, dalam proses pembuatan hukum dan proses implementasi hukum. Proses pembuatan hukum itu sesungguhnya mengandung pengertian yang sama dengan istilah proses pembuatan Undang-Undang.

---

<sup>13</sup> Sartjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 38.

<sup>14</sup> Sartjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 39.

Norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis, apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis, yang dianut oleh suatu negara. Nilai filosofis negara Republik Indonesia, terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan berbhineka-tunggal-ikaan, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun, yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum dari pertimbangan bersifat teknis juridis berlaku, apabila norma hukum sendiri memang ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi. Mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga, yang memang berwenang untuk itu. Maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Norma hukum berlaku secara politis, apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata.

Keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan yang memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Penegakan hukum merupakan ujung tombak dari berfungsi atau tidaknya teori bekerja suatu sistem hukum. Penegakan hukum adalah satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan, keduanya harus bisa berjalan secara sinergis. substansi hukum yang termuat dalam berbagai peraturan perundangan hanya akan menjadi sampah tanpa ditopang dengan sistem hukum serta budaya hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Salah satu yang menjadi cita hukum adalah dengan tegaknya hukum itu sendiri. penulis lebih sepakat dengan kata penegakan keadilan. “Dalam hukum, belum tentu ada keadilan, tapi dalam keadilan sudah pasti ada hukum”.<sup>15</sup> Sebelum membahas teori penegakan hukum, lebih dahulu kita mengetahui tentang teori hukum. Menurut Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, Teori hukum merupakan disiplin mandiri yang perkembangannya dipengaruhi dan sangat terkait erat dengan ajaran hukum umum.<sup>16</sup>

Dalam arti proses, kegiatan teoritik tentang hukum atau pada dapat mengandung makna ganda lainnya, yaitu teori hukum dalam arti luas dan

---

<sup>15</sup> Sartjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 14.

<sup>16</sup> Sartjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 15.

teori hukum dalam arti sempit. Dalam arti luas, berarti menunjuk kepada pemahaman tentang sifat berbagai bagian (cabang sub-disiplin) teori hukum, yaitu sosiologi hukum, berbicara tentang keberlakuan faktual atau keberlakuan empirik dari hukum. Teori hukum dalam arti sempit, berbicara tentang keberlakuan formal atau keberlakuan normatif dari hukum.<sup>17</sup> Filsafat hukum berbicara tentang keberlakuan evaluatif dari hukum, terakhir adalah dogmatik hukum, atau ilmu hukum dalam arti sempit. Terhadap keempat kegiatan penelitian teoritik bidang hukum sendiri.

Teori-teori penegakan hukum dapat dijumpai diberbagai literatur, baik itu buku, majalah atau media lain yang tersebar. artikel yang sedang anda baca ini satu dari sekian banyak yang mengulas mengenai teori penegakan Hukum. untuk itu, berikut ini penulis akan membahas beberapa teori yang membahas tentang penegakan hukum. Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.

Menurut Satjipto Raharjo penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemanfaatan sosial, dan sebagainya.<sup>18</sup> Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan. Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau

---

<sup>17</sup> Sartjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 16.

<sup>18</sup> Sartjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung : Angkasa, 1980), hlm. 17.



kaedah-kaedah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah di kenal secara konvensional , tetapi menjadi tugas dari setiap orang.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Penegakan hukum pada hakikatnya adalah, proses perwujudan ide-ide. Penegakan hukum adalah, proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata, sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Menurut Soerjono Soekanto<sup>19</sup>, dalam bukunya faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menyebutkan bahwa masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya, yaitu :

- a. Faktor hukumnya sendiri yaitu berupa Undang-Undang ;
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum ;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum ;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : UI Press, 2002), hlm. 5.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah, karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.<sup>20</sup>

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik, yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya, yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>21</sup>

## 3. Teori Pengawasan

Dalam setiap organisasi terutama organisasi pemerintahan fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan adalah suatu usaha

---

<sup>20</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta : Gunung Agung, 2002), hlm. 82-83.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2008), hlm.158.

untuk menjamin adanya kearsipan antara penyelenggara tugas pemerintahan oleh daerah-daerah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>22</sup>

Selanjutnya, menurut Sujamto, pada dasarnya pengertian dasar dari suatu pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.<sup>23</sup>

Jika dikaitkan dengan masalah penyimpangan, manfaat pengawasan adalah untuk mengetahui terjadi atau tidak terjadinya penyimpangan, dan bila terjadi perlu diketahui sebab-sebab terjadinya penyimpangan tersebut.<sup>26</sup> Selain itu, pengawasan berfungsi pula sebagai bahan baku untuk melakukan perbaikan-perbaikan di waktu yang akan datang, setelah pekerjaan suatu kegiatan dilakukan pengawasan oleh pengawas.

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata norma dijelaskan sebagai “ukuran (untuk menentukan sesuatu), urgen<sup>24</sup> kata “norma” berasal dari Bahasa Belanda, norm yang oleh wojo wasito diberi arti sebagai norma aturan, ukuran nilai.<sup>25</sup> Jadi, norma pengawasan adalah patokan, kaidah atau ukuran yang ditetapkan oleh pihak yang berwenang

---

<sup>22</sup> Viktor M. Situmorang dan Cormentina Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hlm. 233.

<sup>23</sup> Sujamto, *Aspek Aspek-aspek Pengawasan Di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hal. 53.

<sup>24</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian Dibiidang Pengawasan*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983). hlm. 64.

<sup>25</sup> W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta ; Balai Pustaka, 1976), hlm. 20

yang harus diikuti dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan agar dicapai mutu pengawasan yang dikehendaki.<sup>26</sup>

Kata “etika “ atau “etik” diperoleh dari bahasa asing. Dalam bahasa Belanda dikenal kata “*ethiek* atau *ethica*” yang artinya dijelaskan sebagai “falsafah tentang moral, ilmu moral, etika”.<sup>27</sup> Secara etimologis, kata *ethics* dalam bahasa Inggris berasal dari kata latin *ethicus* dan kata Yunani *ethikos*, yang berarti moral. Jadi, pada dasarnya, etika adalah suatu cabang filsafat yang obyek penyelidikannya adalah moral atau tingkah laku manusia. Kedudukan etika dalam filsafat, secara singkat dijelaskan oleh Poedjawijatna adalah “Etika merupakan bagian dari filsafat. Sebagai ilmu etika mencari kebenaran dan sebagai filsafat ia mencari keterangan (benar) yang sedalam-dalamnya. Sebagai tugas tertentu bagi Etika, ia mencari ukuran baik-buruk bagi tingkah laku manusia. Ada yang menyebut Etika itu filsafat kesusilaan, ini sama, karena Etika hendak mencari ukuran, mana yang susila itu, artinya, tindakan manusia manakah yang baik”.<sup>28</sup>

Produk langsung dari pengawasan hanyalah berupa data dan informasi, hasil akhir atau manfaat dari pengawasan itu hanya akan dapat terlihat atau dirasakan, apabila data dan informasi itu telah dimanfaatkan oleh manajer sehingga melahirkan tindakan-tindakan yang nyata. Tindakan-tindakan tersebut umumnya dikenal dengan tindakan korektif atau *corrective action*.

---

<sup>26</sup> S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1978), hlm. 428.

<sup>27</sup> Sujamto, *Norma dan Etika Pengawasan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1989), hlm. 18

<sup>28</sup> Poedjawijatna, *Etika Filsafat Tingkath Laku*, (Jakarta : Bina Aksara, 1984), hlm. 6.

Pengawasan dilakukan dengan maksud tidak mencari-cari kesalahan, namun, untuk memastikan bahwa produk atau jasa yang dihasilkan oleh instansi pemerintah memenuhi ketentuan kualitas, yang dipersyaratkan atau memenuhi harapan masyarakat, memberi bimbingan atau pendampingan kepada manajemen agar kegiatan dapat dilaksanakan sesuai ketentuan dan mencapai sasaran yang diharapkan, dan Fasilitator manajemen untuk menggali sendiri kecukupan pengendalian, mengidentifikasi risiko dan mengevaluasi risiko, membuat rencana tindakan dan mendorong untuk proses perbaikan yang berkelanjutan.<sup>29</sup>

#### **E. Kerangka Konsep**

Rumah sakit adalah bagian yang amat penting dari suatu sistem kesehatan. Dalam jejaring kerja pelayanan kesehatan, rumah sakit menjadi simpul utama yang berfungsi sebagai pusat rujukan. Rumah sakit adalah organisasi yang bersifat padat karya, padat modal, padat teknologi, dan padat keterampilan.<sup>30</sup>

Menurut *World Health Organization*, rumah sakit adalah institusi yang merupakan bagian integral dari organisasi kesehatan dan organisasi sosial berfungsi mengadakan pelayanan kesehatan yang lengkap, baik kuratif maupun preventif bagi pasien rawat jalan dan rawat inap melalui kegiatan

---

<sup>29</sup> Pusklatwas BPKP, *Pengertian Pengawasan*, (Jakarta : BPKP. 2007)

<sup>30</sup> Soedarmono, *Reformasi Perumahsakitan Indonesia. Bagian Penyusunan Program dan laporan Ditjen Pelayanan Medik*, (Jakarta : Departemen Kesehatan RI-WHO, 2000).

pelayanan medis serta perawatan.<sup>31</sup> Menurut Departemen Kesehatan, pengertian rumah sakit adalah sebagai berikut<sup>32</sup>:

1. Rumah sakit adalah pusat dimana pelayanan kesehatan masyarakat, pendidikan serta penelitian kedokteran diselenggarakan.
2. Rumah sakit adalah suatu alat organisasi yang terdiri dari tenaga medis professional yang terorganisir serta sarana kedokteran yang permanen menyelenggarakan pelayanan kedokteran, asuhan keperawatan yang berkesinambungan, diagnosis serta pengobatan penyakit yang diderita oleh pasien. Rumah sakit adalah dimana tempat orang sakit mencari dan menerima pelayanan kedokteran serta tempat dimana pendidikan klinik untuk mahasiswa kedokteran, perawat dan tenaga profesi kesehatan lainnya yang diselenggarakan.
3. Rumah sakit adalah sarana upaya kesehatan menyelenggarakan kegiatan pelayanan kesehatan serta dapat dimanfaatkan untuk pendidikan tenaga kesehatan dan penelitian.

Dalam Undang-Undang Nomor 44 tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, bahwa rumah sakit adalah institusi pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan dan gawat darurat. Komponen pelayanan di rumah sakit mencakup 20 pelayanan adalah sebagai berikut<sup>33</sup> :

---

<sup>31</sup> Soedarmono, *Reformasi Perumahsakitan Indonesia. Bagian Penyusunan Program dan laporan Ditjen Pelayanan Medik*, (Jakarta : Departemen Kesehatan RI-WHO, 2000).

<sup>32</sup> Soedarmono, *Reformasi Perumahsakitan Indonesia. Bagian Penyusunan Program dan laporan Ditjen Pelayanan Medik*, (Jakarta : Departemen Kesehatan RI-WHO, 2000).

<sup>33</sup> Undang-Undang Nomor 44 tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153, Pasal 5.

- a) administrasi dan manajemen ;
- b) pelayanan Medis ;
- c) pelayanan gawat darurat ;
- d) pelayanan kamar operasi ;
- e) pelayanan intensif ;
- f) pelayanan perinatal resiko tinggi ;
- g) pelayanan keperawatan ;
- h) pelayanan anastesi ;
- i) pelayanan radiologi ;
- j) pelayanan farmasi ;
- k) pelayanan laboratorium ;
- l) pelayanan rehabilitasi medis ;
- m) pelayanan gizi ;
- n) rekam medis ;
- o) pengendalian infeksi di rumah sakit ;
- p) pelayanan sterilisasi sentral ;
- q) keselamatan kerja ;
- r) pemeliharaan sarana ;
- s) pelayanan lain ; dan
- t) perpustakaan.

Jenis-jenis pelayanan di rumah sakit adalah<sup>34</sup> :

---

<sup>34</sup> Undang-Undang Nomor 44 tahun 2009 Tentang Rumah Sakit, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 153, Penjelasan Pasal 5.

1. Pelayanan jasa yaitu rawat jalan, rawat inap, rawat darurat, rawat intensif, bedah sentral, forensif, penunjang medis.
2. Pelayanan Administrasi :
  - a. Eksternal : surat keterangan sehat, surat keterangan kematian, surat keterangan sakit, surat visum et repertum, surat keterangan kelahiran, resume medis untuk asuransi.
  - b. Internal : gaji, kenaikan pangkat, kepesertaan jamsostek, penyediaan alat kerja, dll.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2014 tentang Dewan Pengawas Rumah Sakit dijelaskan bahwa dewan pengawas memiliki tugas sebagai berikut<sup>35</sup> :

1. menentukan arah kebijakan rumah sakit;
2. menyetujui dan mengawasi pelaksanaan rencana strategis;
3. menilai dan menyetujui pelaksanaan rencana anggaran;
4. mengawasi pelaksanaan kendali mutu dan kendali biaya;
5. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban pasien;
6. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban rumah sakit; dan
7. mengawasi kepatuhan penerapan etika rumah sakit, etika profesi, dan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>35</sup> Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2014 tentang Dewan Pengawas Rumah Sakit, Pasal 4.



## **F. Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian ini dituangkan dalam sebuah tesis yang terdiri dari lima dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konsep, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menyajikan teori tentang pengawasan, rumah sakit di Indonesia mencakup sejarah sejarah rumah sakit, jenis-jenis pelayanan rumah sakit dan dasar hukum yang mengatur tentang rumah sakit. Pembahasan mengenai dewan pengawas rumah sakit mendeskripsikan dewan pengawas rumah sakit di Indonesia secara khusus mengenai pengertian dewan rumah sakit, pengaturan tentang dewan pengawas rumah sakit. Dan fungsi serta tugas dewan pengawas rumah sakit.

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan berisi metode penelitian sebagaimana tercantum dalam sub bab pada proposal ini. Oleh karena itu walaupun dalam proposal ini terdapat sub bab metode penelitian,

pada sistematika tesis tidak akan ditemukan metode penelitian dalam sub bab bab satu melainkan pada bab tersendiri.

#### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan mengenai pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Pengawas Rumah Sakit dalam pengawasan terhadap kinerja atas penerapan peraturan internal untuk menjamin optimalisasi pelayanan rumah sakit, dan hambatan-hambatan yang terdapat pada pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Pengawas Rumah Sakit dalam pengawasan terhadap kinerja atas penerapan peraturan internal untuk menjamin optimalisasi pelayanan rumah sakit.

#### **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisi tentang kesimpulan dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya dan disertai dengan saran sehubungan berdasarkan kesimpulan yang dibuat.