

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Negara Indonesia menjamin setiap warganya untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan memiliki kehidupan yang sejahtera lahir dan batin, hal ini termaktub dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV. Kemudian pada Pasal 4 dan 5 Undang-Undang No 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Kesehatan dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan dan memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau. Kemudian, pada Pasal 62 Undang- Undang No 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut UU HAM, mendapatkan pelayanan kesehatan merupakan hak dasar bagi anak.

Salah satu bentuk upaya kesehatan bagi masyarakat adalah rumah sakit. Rumah sakit merupakan tempat utama bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang komprehensif. Rumah sakit diharapkan dapat memberikan layanan tidak hanya berupa kuratif dalam bentuk pelayanan rawat inap dan rawat jalan, namun juga layanan berupa preventif, promotif dan rehabilitatif.

Berbagai profesi bekerja sama dalam suatu rumah sakit agar rumah sakit dapat memberikan layanan prima bagi pasien, karena itu rumah sakit

memerlukan seorang kepala rumah sakit untuk memimpin rumah sakit agar rumah sakit tetap bekerja pada standar mutu pelayanan yang optimal bagi pasien.

Pada Pasal 34 ayat 1 Undang-Undang No 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit yang selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Rumah Sakit, mengatur satu Pasal yang khusus mengenai jabatan kepala rumah sakit, bahwa seorang kepala rumah sakit haruslah seorang tenaga medis. Sebagai pengelola dalam rumah sakit, seorang kepala rumah sakit mengemban tugas-tugas rumah sakit seperti yang tercantum dalam Undang – undang Rumah Sakit yaitu menyediakan pelayanan yang paripurna dan melakukan upaya peningkatan dan pemeliharaan kesehatan masyarakat. Kedua hal tersebut secara tidak langsung menjadi tanggungjawab kepala rumah sakit sebagai pengelola rumah sakit. Pada Peraturan Pemerintah No 32 Tahun 1996 Tentang Tenaga Kesehatan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan tenaga medis yang dimaksud oleh undang-undang adalah dokter, dokter gigi ataupun dokter spesialis.

Jabatan seorang kepala rumah sakit merupakan jabatan tertinggi dalam rumah sakit, jabatan ini memegang peranan penting terhadap mutu pelayanan maupun pengembangan rumah sakit. Menurut Kepmenkes No 983 Tahun 1992 kepala rumah sakit merupakan seorang pemimpin yang mengawasi pelaksanaan kegiatan pada rumah sakit. Jabatan kepala rumah sakit ini berbeda kedudukan dan tanggung jawabnya karena disesuaikan

dengan badan hukumnya, seperti yang tercantum dalam Kepmenkes No 772 Tahun 2002 Tentang Peraturan Internal Rumah Sakit.

Rumah sakit merupakan suatu organisasi kompleks karena berbagai bidang profesi terlibat didalamnya, maka dibutuhkan seorang kepala rumah sakit yang ahli dan mampu mengelola rumah sakit dengan baik.

Seorang kepala rumah sakit dituntut untuk memiliki kemampuan organisasi serta jiwa kepemimpinan yang baik, karena hanya dengan pengelolaan yang baik tujuan dari rumah sakit dapat tercapai. Rumah sakit saat ini tidak hanya bertujuan sosial tetapi juga ada unsur bisnis didalamnya, maka seorang kepala rumah sakit harus mampu pula membuat kedua tujuan yang kontradiktif tersebut seimbang agar sebuah rumah sakit mampu berjalan dengan baik.

Fungsi utama rumah sakit sebagai tempat bagi pasien untuk mendapatkan perawatan harus ditunjang dengan manajemen rumah sakit yang baik. Tata kelola dalam rumah sakit yang padat karya membutuhkan pemimpin yang ahli dalam bidang manajemen sehingga mampu menggabungkan tiap profesi dalam rumah sakit untuk memberikan layanan prima bagi pasien sesuai etika profesinya masing-masing.

Undang-undang rumah sakit yang mengatur secara khusus mengenai kepala rumah sakit tentulah memiliki implikasi khusus bagi pasien maupun rumah sakit. Diharapkan dengan adanya peraturan ini pasien maupun rumah sakit mendapatkan manfaat yang seluas-luasnya. Karena itu perlu ditelaah

manfaat-manfaat yang dapat diterima oleh pasien maupun rumah sakit jika pimpinan rumah sakit adalah tenaga medis

Penyediaan layanan kesehatan yang prima dan pembangunan kesehatan yang adil dan merata dibutuhkan guna memenuhi hak masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kesehatan. Sebagai upaya mencapai tujuan pembangunan kesehatan dibentuk suatu sistem kesehatan nasional sebagai kerangka pembangunan kesehatan di Indonesia. Pada subsistem upaya kesehatan pada sistem kesehatan nasional, penyelenggaraan upaya kesehatan meliputi upaya peningkatan, pencegahan, pengobatan dan pemulihan yang diselenggarakan guna mencapai derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Rumah sakit sebagai salah satu bentuk upaya pelayanan kesehatan harus mampu memenuhi fungsi utama tersebut agar derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dapat tercapai. Berangkat dari permasalahan - permasalahan tersebut maka penelitian ini dibuat. Penulis merasa tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut sehingga melakukan penelitian tesis dengan judul **“TINJAUAN YURIDIS JABATAN KEPALA RUMAH SAKIT DIHUBUNGKAN DENGAN ASAS MANFAAT DALAM PELAYANAN KESEHATAN”**

## **B. Perumusan Masalah Dan Identifikasi Masalah Penelitian**

Bertitik tolak dari uraian latar belakang penelitian tersebut, penulis dapat menjelaskan masalah pokok yang akan diteliti dalam penelitian ini, yaitu :

“Apakah ketentuan kepala rumah sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai keahlian dibidang perumahsakitian menyebabkan dipenuhinya asas manfaat dalam pelayanan kesehatan?

Bedasarkan perumusan masalah di atas, maka identifikasi masalah penelitian pada penelitian ini yaitu;

1. Apakah yang dimaksud dengan ketentuan kepala rumah sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai keahlian di bidang perumahsakitian ?
2. Apakah yang dimaksud dengan asas manfaat dalam pelayanan kesehatan?
3. Apakah ketentuan kepala rumah sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai keahlian di bidang perumahsakitian dapat menyebabkan dipenuhinya asas manfaat dalam pelayanan kesehatan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari perumusan masalah tersebut di atas, dapat dirumuskan tujuan dari penelitian yaitu :

1. Untuk mendapatkan gambaran menyeluruh mengenai ketentuan bahwa kepala rumah sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai keahlian di bidang perumahsakit.
2. Untuk mendapatkan gambaran menyeluruh mengenai asas manfaat dalam pelayanan kesehatan.
3. Untuk mendapatkan gambaran menyeluruh mengenai ketentuan kepala rumah sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai keahlian di bidang perumahsakit dihubungkan dengan terpenuhinya asas manfaat dalam pelayanan kesehatan.

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

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan penjelasan lebih dalam mengenai aturan kepala rumah sakit yang harus dipimpin oleh tenaga medis dan mempunyai kemampuan dan keahlian di bidang perumahsakit.
2. Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya, dan hukum kesehatan pada khususnya.

#### **E. Metode Penelitian**

##### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Yang dimaksud dengan metode pendekatan

yuridis normatif, yaitu suatu cara meneliti dalam penelitian hukum yang dilakukan terhadap bahan pustaka atau data sekunder belaka dan dengan metode berpikir deduktif serta kriterium kebenaran koheren.<sup>1</sup> Yang dimaksud dengan metode berpikir deduktif adalah cara berpikir untuk penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.<sup>2</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan kebenaran koheren adalah suatu pengetahuan, teori, pernyataan, proposisi, atau hipotesis dianggap benar kalau sejalan dengan pengetahuan, teori, pernyataan, proposisi, atau hipotesis lainnya, yaitu kalau proposisi itu meneguhkan dan konsisten dengan proposisi sebelumnya yang dianggap benar.<sup>3</sup>

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Dalam penelitian ini, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Yang dimaksud dengan spesifikasi penelitian adalah sifat/karakteristik khusus atau kekhasan dari suatu penelitian, dalam hal ini yaitu penelitian hukum. Dalam penelitian hukum, hukum memiliki sifat/karakteristik khusus atau kekhasan, yaitu sebagai suatu norma/kaidah yang menjadi pedoman atau sebagai patokan perilaku manusia yang berinteraksi dengan sesamanya.

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001, **Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)**, Jakarta : Rajawali Pers, hlm 13-14.

<sup>2</sup> Sedarmayanti & Syarifudin Hidayat, 2002, **Metodologi Penelitian**, Bandung: Mandar Maju, hlm 23.

<sup>3</sup> A. Sonny Keraf & Mikhael Dua, 2001, **Ilmu Pengetahuan (Sebuah Tinjauan Filosofis)**, Yogyakarta : Kanisius, hlm 68.

Deskriptif analitis yaitu membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat, dan mencari hubungan antar fenomena atau gejala yang diteliti sambil menganalisisnya, yaitu mencari sebab akibat dari suatu hal dan menguraikannya secara konsisten dan sistematis serta logis.<sup>4</sup>

Dengan demikian, spesifikasi penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan secara menyeluruh permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu aturan mengenai kepala rumah sakit yang harus seorang tenaga medis dan memiliki keahlian dalam bidang perumahsakit dan asas manfaat dalam pelayanan kesehatan berdasarkan tinjauan pustaka yang teruji keabsahannya. Selanjutnya, spesifikasi penelitian deskriptif analitis ini digunakan pula untuk menganalisis, yaitu mencari sebab akibat dari permasalahan yang terdapat pada perumusan masalah dan menguraikannya secara konsisten, sistematis dan logis sesuai dengan perumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu ketentuan kepala rumah sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai keahlian di bidang perumahsakit menyebabkan dipenuhinya asas manfaat dalam pelayanan kesehatan.

---

<sup>4</sup> Moh. Nazir, 1985, **Metode Penelitian**, Jakarta : Ghalia Indonesia, hlm. 63,72,405, 406 & 427.

### **3. Jenis Data**

Data dapat diklasifikasikan berdasarkan sifat data dan sumber data. Berdasarkan sifatnya (ciri-ciri khusus), data dapat diklasifikasikan menjadi data kualitatif dan data kuantitatif. Sedangkan berdasarkan sumbernya (tempat diperoleh atau diambilnya), data dapat diklasifikasikan menjadi data primer dan data sekunder. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu berdasarkan sumbernya adalah data sekunder dan yang berdasarkan sifatnya adalah data kualitatif.

Data sekunder yaitu data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumentasi yang biasanya disediakan di perpustakaan umum atau perpustakaan milik pribadi. Sedangkan yang dimaksud dengan data kualitatif, yaitu data yang menunjukkan ciri dan sifat serta mutu atau kualitas dari suatu hal berupa keadaan, proses, peristiwa yang dinyatakan dalam bentuk bukan angka.

Di dalam penelitian hukum, data sekunder tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdapat dalam suatu aturan hukum

atau teks otoritatif seperti peraturan perundangan, putusan hakim, traktat, kontrak, keputusan tata usaha negara.<sup>5</sup>

Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal-jurnal asing, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, serta simposium yang dilakukan para pakar hukum mengenai etika dan profesionalitas dan ketentuan kepala rumah sakit seorang tenaga medis yang memiliki kemampuan dalam bidang perumahsakit

Selain itu dalam penelitian ini dipergunakan pula bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hokum.

Baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder diinventarisasi berdasarkan fokus permasalahan yang telah dirumuskan dalam perumusan masalah dan diklasifikasikan menurut bidang kajiannya, agar memudahkan untuk menganalisisnya.

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Oleh karena data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang bersifat kualitatif, maka metode pengumpulan data yang dipergunakan adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan adalah suatu kegiatan (praktis dan teoritis) untuk mengumpulkan (inventarisasi), dan

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm 142.

mempelajari (teaching dan learning), serta memahami (reflektif, kritis, sistematis serta logis) data yang berupa hasil pengolahan orang lain, dalam bentuk teks otoritatif (peraturan perundang-undangan, putusan hakim, traktat, kontrak, dalam keputusan tata usaha negara, kebijakan publik dan lainnya), literatur atau buku teks, jurnal, artikel, arsip atau dokumen, kamus, ensiklopedi dan lainnya yang bersifat publik maupun privat.

## **5. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif normatif. Karena penelitian ini tidak menggunakan konsep-konsep yang diukur/dinyatakan dengan angka atau rumusan statistik, maka analisis terhadap data sekunder dilakukan dengan cara berpedoman atau berdasarkan norma/kaidah hukum (dalam arti luas, yaitu yang terdiri dari nilai hukum, asas hukum, kaidah hukum dalam arti yang sempit dan teks otoritatif atau aturan hukum), konsep hukum ataupun doktrin hukum yang terdapat pada kerangka pemikiran atau tinjauan pustaka yang dipergunakan untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini. Dalam menganalisis data sekunder tersebut, penguraian data disajikan dalam bentuk kalimat yang konsisten, logis dan efektif serta sistematis sehingga memudahkan untuk interpretasi data dan konstruksi data serta pemahaman akan analisis yang dihasilkan, yaitu mencari sebab akibat dari suatu masalah dan menguraikannya secara konsisten, sistematis dan logis sesuai dengan

perumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu hubungan antara ketentuan kepala rumah sakit harus seorang tenaga medis yang memiliki keahlian dalam bidang perumahsakitian dengan asas manfaat dalam bidang pelayanan kesehatan.

#### **F. Kerangka Pemikiran**

Jabatan kepala rumah sakit adalah bagian yang fundamental dari sistem pelayanan kesehatan, memiliki pengaruh yang besar terhadap kualitas pelayanan kesehatan yang didapat oleh pasien. Jabatan ini bertanggung jawab terhadap seluruh kegiatan dalam rumah sakit, karena itu melekat tanggung jawab kedokteran pada jabatan kepala rumah sakit. Jabatan ini memiliki ketentuan khusus yang diatur oleh Pasal 34 Undang - Undang Rumah Sakit, bahwa jabatan ini harus dijabat oleh seorang tenaga medis dan memiliki keahlian dalam bidang perumahsakitian.

Jeremy Bentham dengan teori utilitasnya menyebutkan bahwa hukum haruslah memberikan kesejahteraan dan kemanfaatan seluas-luasnya bagi masyarakat. Maka aturan tentang jabatan kepala rumah sakit yang diatur dalam Pasal 34 Undang Undang Rumah Sakit harus dapat memberikan manfaat seluas-luasnya bagi pelayanan kesehatan. Pelayanan kesehatan bagi masyarakat merupakan salah satu bentuk jaminan kesehatan bagi masyarakat yang diberikan pemerintah, karena itulah setiap aturan aturan yang berkenaan dengan layanan kesehatan harus dapat memberikan

kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat. Jangan sampai aturan yang dibuat malah merugikan masyarakat.

Kemanfaatan yang dapat diterima ditelaah dari segi kemanfaatan bagi pemegang jabatan kepala rumah sakit sendiri, bagi pasien, bagi rumah sakit, bagi tenaga kesehatan di rumah sakit maupun terhadap profesionalisme dalam rumah sakit. Ketentuan mengenai jabatan kepala rumah sakit dikaji dan dicari kemanfaatannya bagi pelayanan kesehatan sesuai dengan teori utilitas.

#### **G. Penyajian Tesis**

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas mengenai apa saja yang akan diuraikan dalam penelitian ini, maka penulisan ini akan disusun dengan sistematika yaitu sebagai berikut :

Bab I, merupakan bab pendahuluan. Terdiri dari beberapa subbab yaitu subbab Latar Belakang Penelitian diikuti dengan Perumusan Masalah kemudian subbab Tujuan Penelitian, subbab Manfaat penelitian, subbab Metode Penelitian, Kerangka Pemikiran dan Penyajian Tesis.

Selanjutnya di dalam Bab II, berisi tinjauan mengenai kepala rumah sakit. Diawali dengan pengantar dilanjutkan mengenai rumah sakit kemudian mengenai kepala rumah sakit baik kepala rumah sakit pemerintah maupun swasta serta tanggung jawab hukum seorang kepala rumah sakit. Diakhiri dengan penutup.

Selanjutnya di dalam Bab III dibahas mengenai asas manfaat dalam pelayanan kesehatan. Diawali dengan pengantar, kemudian dibahas tentang asas hukum, asas manfaat dan mengenai pelayanan kesehatan. Diakhiri dengan subbab penutup.

Kemudian pada Bab IV akan dibahas mengenai analisis hubungan antara ketentuan kepala rumah sakit dengan asas manfaat dalam pelayanan kesehatan. Berisi subbab pengantar, ketentuan kepala rumah sakit, asas manfaat dalam pelayanan kesehatan dan diakhiri dengan subbab penutup.

Setelah itu pada Bab V merupakan bab kesimpulan dan saran dari penelitian. Berisi kesimpulan dan saran dari penelitian ini.

