

**BAGIAN SATU**

**RUMAH SAKIT DAN PERKEMBANGAN  
PENYELENGGARAAN RUMAH SAKIT**

**1. Pendahuluan**

Di dalam konsideran UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit (selanjutnya disebut UURS) disebutkan bahwa “Rumah Sakit adalah institusi pelayanan kesehatan bagi masyarakat dengan karakteristik tersendiri yang dipengaruhi oleh perkembangan ilmu pengetahuan kesehatan, kemajuan teknologi, dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang harus tetap mampu meningkatkan pelayanan yang lebih bermutu dan terjangkau oleh masyarakat agar terwujud derajat kesehatan yang setinggi-tingginya”. Sedangkan asas dari UU RS sebagaimana dirumuskan pada Pasal 2 adalah “ berasaskan Pancasila dan didasarkan kepada nilai kemanusiaan, etika dan profesionalitas, manfaat, keadilan, persamaan hak dan anti diskriminasi, pemerataan, perlindungan dan keselamatan pasien, serta mempunyai fungsi sosial. Adapun tujuannya dapat dilihat pada Pasal 3 UURS bahwa pengaturan penyelenggaraan Rumah Sakit bertujuan:

- a. Mempermudah akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan;

- b. memberikan perlindungan terhadap keselamatan pasien, masyarakat, lingkungan rumah sakit dan sumber daya manusia di rumah sakit;
- c. meningkatkan mutu dan mempertahankan standar pelayanan rumah sakit; dan
- d. memberikan kepastian hukum kepada pasien, masyarakat, sumber daya manusia rumah sakit, dan Rumah Sakit.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, menunjukkan bahwa rumah sakit memegang peran yang sangat penting untuk terwujudnya derajat kesehatan masyarakat sebagaimana diamanahkan dalam konstitusi. Oleh karena itu diselenggarakanlah upaya pelayanan kesehatan melalui Rumah Sakit, baik oleh pemerintah maupun swasta. Namun dengan berlakunya UU RS menimbulkan permasalahan bagi keberadaan rumah sakit swasta. Dimana rumah sakit swasta yang sudah ada dan rumah sakit yang akan didirikan harus berbentuk Badan Hukum, hal ini seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (4) UU Rumah Sakit yang menentukan bahwa rumah sakit yang didirikan oleh swasta harus berbentuk badan hukum yang kegiatan usahanya hanya di bidang perumahasakitan. Sedangkan Pasal 17 UU RS, menentukan bahwa rumah sakit yang tidak memenuhi persyaratan itu tidak diberi izin, dicabut, atau tidak diperpanjang izin operasional rumah sakit.

Ketentuan yang mewajibkan membentuk badan hukum khusus tentang perumahsakititan itu telah mereduksi hak konstitusional rumah sakit swasta sebagai perserikatan, yang telah diakui negara sejak sebelum kemerdekaan. Ketentuan pada Pasal 7 ayat (4) UU RS juga dinilai sangat diskriminatif karena mewajibkan pemohon mendirikan kembali badan hukum khusus di bidang rumah sakit. Ketentuan itu, memunculkan sistem kelas, ada kelas pemerintah ada kelas swasta. Padahal, tujuan bernegara ini tidak dikenal kelas-kelas, dan memajukan kesejahteraan umum khususnya dalam bidang pelayanan kesehatan bagi seluruh rakyat Indonesia. Melalui penyelenggaraan rumah sakit maka tujuan tersebut akan dicapai dan hal ini menjadi tanggung jawab bersama baik pemerintah maupun masyarakat swasta. Oleh karena itu tujuan tersebut sebaiknya tanpa harus membedakan apakah rumah sakit itu milik pemerintah ataupun milik swasta.

Di samping itu, jika seseorang yang mendirikan rumah sakit yang tidak memiliki izin sesuai persyaratan yang ditentukan Pasal 25 ayat (1) akan dipidana maksimal 2 tahun penjara dan denda maksimal sebesar Rp 5 miliar. Jika itu dilakukan korporasi, pengurusnya dapat dijatuhi pidana tiga kali pidana denda dan pencabutan izin usaha atau badan hukum. "Itu diatur Pasal 62, Pasal 63 ayat (3), (4) serta Pasal 64 ayat (1) UU

Rumah Sakit.” Ketentuan ini, nampaknya perlu diteliti, sejauhmana implikasinya terhadap “pemaksaan” bentuk badan hukum rumah sakit swasta yakni berbentuk PT. Akankah ketentuan ini justru akan melemahkan partisipasi masyarakat atau swasta untuk membantu tugas pokok pemerintah yakni mewujudkan hak masyarakat memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya sebagaimana diamanatkan UU Kesehatan dan Konstitusi.

## **2. Pengertian Rumah Sakit**

Pembahasan tentang Rumah Sakit tidak mungkin dipisahkan dengan penguraian tentang sejarah penyelenggaraan Rumah Sakit. Sebagaimana diketahui sejarah penyelenggaraan Rumah Sakit sekaligus memberikan gambaran tentang pengertian Rumah Sakit, fungsi dan peran Rumah Sakit, jenis pelayanan Rumah Sakit maupun pengaturan Rumah Sakit, untuk itu akan diuraikan berikut ini sejarah singkat dan pengertian Rumah Sakit.

Rumah Sakit adalah salah satu jenis sarana pelayanan kesehatan, yang tugas utamanya melayani kesehatan perorangan di samping tugas pelayanan lainnya. Berikut ini akan dikemukakan terlebih dahulu pengertian Rumah Sakit berdasarkan undang-undang yang terkait seperti dituliskan di bawah ini.

Undang-Undang Kesehatan, meski secara eksplisit tidak menyebutkannya namun pengertian Rumah Sakit dapat disimpulkan sebagai salah satu bentuk fasilitas pelayanan kesehatan, seperti dirumuskan pada Pasal 1 butir 7 bahwa:

”Fasilitas pelayanan kesehatan adalah suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.”

Pengertian Rumah Sakit dirumuskan pada Pasal 1 butir 1

Undang-Undang Rumah Sakit bahwa:

“Rumah Sakit adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat.”

Selanjutnya pada Pasal 1 butir 3 disebutkan bahwa:

“Pelayanan kesehatan paripurna adalah pelayanan kesehatan yang meliputi upaya promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif.”

Pengertian Rumah Sakit menurut Undang-Undang Kesehatan maupun Undang-Undang Rumah Sakit secara umum sama yakni merupakan fasilitas pelayanan kesehatan yang

memberikan upaya pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna, meliputi upaya preventif, promotif, kuratif dan rehabilitatif.

Pengaturan hukum tentang penyelenggaraan Rumah Sakit di Indonesia sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 44 tentang Rumah Sakit, mula-mula dituangkan dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 031/Birhop/1972 dan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 778/RS/1972, yang kemudian diperbaharui dengan Permenkes Nomor 159.b/Menkes/Per/II/1988 tentang Rumah Sakit (selanjutnya disebut Kepmenkes 159.b Tahun 1988).

Berdasarkan beberapa ketentuan perundang-undangan di atas dapat diketahui, bahwa di samping memberikan batasan pengertian tentang Rumah Sakit, mengandung pula batasan ruang lingkup pelayanan Rumah Sakit. Batasan ruang lingkup pelayanan yang pada mulanya berupa upaya preventif, kuratif dan upaya rehabilitatif ini dalam perkembangannya berubah sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan bidang pelayanan kesehatan. Rumah Sakit, dalam praktiknya juga melaksanakan upaya promotif dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi sosial Rumah Sakit. Di samping itu batasan pengertian sebagaimana disebutkan di atas juga memberikan penjelasan tentang subyek hokum yang diberi atribusi oleh

undang-undang untuk menyelenggarakan Rumah Sakit yakni pemerintah, pemerintah daerah maupun masyarakat. Oleh karenanya dalam ketentuan lebih lanjut diatur tentang bentuk Rumah Sakit Publik dan Rumah Sakit Privat.

Fungsi pokok Rumah Sakit, sebagaimana diketahui, di samping sebagai sarana upaya pelayanan kesehatan atau fasilitas pelayanan kesehatan juga melaksanakan fungsi lainnya yakni: sebagai pelaksanaan administrasi; fungsi pendidikan dan penelitian; fungsi pengelolaan kegiatan pemeliharaan sarana gedung, perabotan dan perlengkapan yang harus tunduk pada standar mutu dan lain sebagainya. Jadi penyelenggaraan Rumah-Sakit bukan hanya diartikan sebagai kegiatan pelaksanaan pelayanan kesehatan semata, namun meliputi pula aktifitas pelayanan publik yang lain, seperti pendidikan, penelitian bahkan pelayanan administrasi umum dan kegiatan pendukung lainnya.

Pelayanan Rumah Sakit, dalam perspektif hukum administrasi negara, merupakan kegiatan pemerintahan. Rumah Sakit bertindak sebagai lembaga (subyek hukum) yang mendapatkan kewenangan dari Pemerintah untuk melayani kepentingan umum yang merupakan tugas pokok Pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan

kesehatan di Rumah Sakit merupakan salah satu bentuk pelayanan kepentingan umum atau pelayanan publik.

Rumah Sakit, dalam Kamus Bahasa Indonesia, diberi pengertian “tempat memberikan pelayanan kesehatan yang meliputi berbagai pelayanan kesehatan.” Berikut ini beberapa pengertian Rumah Sakit yang dikemukakan para ahli yang dapat mengandung bermacam-macam arti sebagaimana diuraikan di atas.

Croford Morris dan Alan Moritz mendefinisikan tentang Rumah Sakit sebagai berikut:

- 1) *“A place in which a patient may receive food, shelter, and nursing care while receiving medical or surgical treatment.*
- 2) *An institution for the reception, care and medical treatment of the sick or wounded also the building used for that purpose.*
- 3) *A place where medicine is practiced by physician.”*  
(<sup>1</sup>)

Definisi tersebut dapat ditafsirkan bahwa pada dasarnya pengertian Rumah Sakit erat kaitannya dengan bentuk kegiatannya, antara lain: sebagai suatu tempat dimana pasien boleh menerima makanan, tempat perlindungan, dan perawatan

---

<sup>1</sup> Moris R, Croford dan Alan R Moritz, *Doctor and The Patient and The Law*, Mosby Company, St.Louis, 1982, hlm. 56



selain juga menerima tindakan pembedahan; sebagai suatu institusi yang menerima, pelayanan perawatan dan pelayanan medis penderita sakit atau terluka, juga bangunan yang digunakan untuk tujuan itu; Rumah Sakit juga diartikan sebagai tempat di mana pengobatan diselenggarakan oleh dokter.

Pengertian Rumah Sakit yang dikemukakan dalam beberapa referensi umumnya menyebutkan bahwa disebut Rumah Sakit, jika mengandung unsur antara lain: adanya “tempat” (bangunan Fisik) dan sarana prasarana lainnya; adanya pasien dan dokter; adanya bentuk-bentuk pelayanan; adanya keadaan orang sakit; adanya tindakan perawatan dan tindakan medik dalam bentuk praktik profesional.

Konsil Kedokteran Indonesia (KKI) memberikan pengertian yang sangat singkat mengenai Rumah-Sakit, yaitu “sarana pelayanan kesehatan yang memiliki sarana rawat inap.”

(<sup>2</sup>)

Sementara itu apabila mengutip pendapat Picard, disebutkan bahwa pengertian Rumah Sakit adalah:

*"The hospital, in former times a place where the impoverished ill were deposited or medical attendance has evolved to an institution where the doctor can treat his patient with the assistance of highly skilled and well-*

---

<sup>2</sup> Lihat Konsil Kedokteran Indonesia. Kemitraan Dalam Hubungan Dokter-Pasien, KKI, Jakarta, 2006.hlm. 41.

*organized medical and nonmedical personnel with sophisticated equipment in modern facilities. Just as the function of the hospital has expended, so is its responsibility to the patient. These responsibilities may be characterized as non-delegable duties owed to the patient and failure to discharge them properly may result in an action against the hospital for breach to contract or negligence."* (3)

Definisi yang dikemukakan Picard tersebut agak sedikit berbeda, meski unsur-unsur yang dikemukakan sebenarnya sama, yakni pengertiannya didasarkan pada sejarah penyelenggaraan Rumah Sakit. Definisi yang dikemukakannya dapat dijelaskan sebagai berikut, bahwa Rumah Sakit pada zaman dahulu merupakan tempat untuk mengatasi penyakit, atau sebagai suatu lembaga di mana calon tenaga medis meningkatkan kemahirannya. Rumah Sakit juga dapat disebut sebagai tempat di mana para dokter (senior) dapat memberikan asistensi kepada mereka untuk mendapatkan keterampilan yang tinggi dan tempat di mana tenaga medis dan tenaga non-medik diorganisir dengan baik.

Rumah Sakit bahkan didefinisikan pula sebagai tempat yang sarat dengan kemajuan teknologi, yakni tempat dengan peralatan canggih dan fasilitas modern. Atas dasar hal itulah,

---

<sup>3</sup> Piccard, Ellen, *Legal Liability of Doctor and Hospital in Canada*, Carswell Legal Publication, Toronto.,1984, hlm.151.

maka pasien dibebani tanggungjawab (membayar) biaya pelayanan Rumah Sakit, yang artinya pengertian ini berimplikasi terhadap biaya pelayanan yang menjadi tanggungan pasien. Meskipun demikian dalam hal tertentu tanggungjawab tersebut tidak dapat dibebankan pada pasien, jika disebabkan adanya pelanggaran kontrak Rumah Sakit atau karena adanya kealpaan yang dilakukan oleh Rumah Sakit. Pendapat ini secara umum dapat dianggap logis, karena bagaimanapun Rumah Sakit, aktivitas Rumah Sakit dan tanggungjawab Rumah Sakit merupakan faktor yang tidak terpisahkan satu dengan lainnya.

Hematram Yadav dalam bukunya "*Hospital Management*" memberikan pengertian tentang Rumah Sakit sebagai berikut:

*" Hospital means different things to different people. To the patient it is place to receive medical care, to the physician it may be workplace to practice the profession, and to the medical or nursing student it may seem to be an educational institution". (4)*

Pendapat tersebut menjelaskan bahwa Rumah Sakit sebenarnya dapat diartikan atau diberi pengertian bermacam-macam, bergantung dari sudut pandang mana Rumah Sakit

---

<sup>4</sup>Yadav, Hematram, *Hospital Management*. University Malaya Press, Kuala Lumpur, 2006, hlm. 224.

dilihat. Jika itu menurut pasien, diartikan sebagai tempat menerima pelayanan kesehatan, sedangkan menurut dokter maka dimaknai sebagai tempat melakukan pekerjaan profesionalnya, sementara itu menurut mahasiswa kedokteran atau keperawatan, Rumah Sakit dilihat sebagai institusi atau lembaga pendidikan.

Azrul Azwar mengemukakan tentang definisi Rumah Sakit atas dasar kedudukannya sebagai lembaga yang diberikan hak dan kewajiban di dalam pelayanan kesehatan. Batasan pengertian tentang Rumah Sakit ada bermacam-macam, antara lain seperti yang dikutip berikut ini:

- 1) “Rumah Sakit adalah suatu organisasi yang melalui tenaga medis profesional yang terorganisir serta sarana kedokteran yang permanen menyelenggarakan pelayanan kedokteran, asuhan keperawatan yang berkesinambungan, diagnosis serta pengobatan penyakit yang diderita oleh pasien (*American Hospital Association*).
- 2) Rumah sakit adalah tempat dimana orang sakit mencari dan menerima pelayanan kedokteran serta tempat dimana pendidikan klinik untuk mahasiswa kedokteran, perawat dan berbagai tenaga profesi kesehatan lainnya yang diselenggarakan (*Wolper dan Pena*).
- 3) Rumah sakit adalah pusat dimana pelayanan kesehatan masyarakat, pendidikan serta penelitian

kedokteran diselenggarakan (*Assosiation of Hospital Care*).”<sup>(5)</sup>

Pengertian Rumah Sakit menurut Meijer adalah :

*“Het ziekenhuis is een onderneming met een eigen karakter: het is gericht op medisch onderzoek en medische behandeling van opgenomen patienten. Het ziekenhuis is geen onderneming in de zin van een bedrijf dat is gericht op het maken van winst of enig vermogensrechtelijke voordeel.”*<sup>(6)</sup>

Definisi ini diterjemahkan secara bebas yakni: Rumah Sakit merupakan badan usaha yang mempunyai karakter tersendiri, usahanya tertuju pada pemeriksaan medis dan tindakan medis pasien yang dirawat inap di Rumah Sakit. Rumah Sakit bukanlah merupakan badan usaha dalam arti sebuah perusahaan yang didirikan untuk mencari keuntungan dari sebuah kegiatan yang didasarkan pada hukum harta kekayaan.

Berdasarkan definisi ini dapat dijelaskan pula beda antara badan hukum Rumah Sakit dengan badan usaha lainnya. Fungsi pokok Rumah Sakit adalah melayani kepentingan public yang berhubungan dengan hajat hidup manusia yang paling

---

<sup>5</sup> Azrul Azwar, *Op. Cit.*, hlm.82.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto dan Herkutanto, *Pengantar Hukum Kesehatan*, Remadja Karya, Bandung, 1987, hlm. 129.

mendasar yakni kesehatan. Rumah Sakit, oleh karena itu dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan fungsi sosial. Rumah Sakit, walaupun harus mencari sumber dana dalam pelayanannya, tetapi sumber dana dimaksud harus dikembalikan dalam bentuk pelayanan dan bukan untuk memupuk keuntungan di bidang Hukum harta Kekayaan. Hal inilah yang membedakan dengan badan usaha lainnya tersebut.

Pengertian Rumah Sakit dikemukakan pula oleh Magula, seperti dikutip Sofwan Dahlan berikut ini:

1. “Sebuah tempat kerja, yang sangat sarat dengan masalah, oleh karenanya perlu ada *problem-solving system*.
2. Sebuah fasilitas publik yang esensial, yang merepresentasikan investasi sumber daya manusia, modal dan sumber daya lainnya guna memberikan layanan penting (*critical services*) bagi masyarakat.
3. Sebuah proses kerja organisasi, yang inputnya berupa personil, peralatan, dana, informasi dan pasien; untuk diolah melalui proses kerja organisasi, alokasi sumber daya, koordinasi, integrasi psiko-sosial dan manajemen; kemudian hasilnya diserahkan kembali kepada lingkungannya dalam bentuk *finished outputs*; disamping RS harus tetap mempertahankan identitas dan integritasnya sebagai sebuah sistem sepanjang waktu.”<sup>(7)</sup>

---

<sup>7</sup> Magula dalam Sofwan Dahlan, Hukum Kedokteran (Rambu-rambu Bagi Profesi Dokter), BP UNDIP, Semarang, 2000, hlm.33.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh para ahli tersebut pada hakikatnya unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian Rumah Sakit pada umumnya sama yakni: sebagai suatu lembaga, suatu organisasi, suatu tempat, dan sebagai suatu sistem. Lebih jelasnya dapat disimpulkan bahwa Rumah Sakit adalah : sebagai sebuah institusi besar, sebuah lembaga yang rumit, lembaga yang membutuhkan sarana-prasarana dan dana yang besar; tempat (fisik), untuk melakukan kegiatan yang menggunakan peralatan berteknologi canggih, di mana orang sakit mendapatkan perawatan; sebagai tempat bertemunya para profesional yang melakukan praktik profesi, pendidikan dan pelatihan para calon tenaga medis dan tenaga kesehatan; juga merupakan tempat penelitian dan kegiatan pengembangan ilmiah di bidang kesehatan; sebagai organisasi yang kompleks; membutuhkan SDM yang banyak, memiliki misi sosial dan kemanusiaan, diatur dalam seperangkat perundang-undangan dilengkapi regulasi pelaksanaan; sebagai sebuah sistem yang dinamis dan adaptif, karena harus berinteraksi terus-menerus dengan lingkungan eksternal, sosial dan lingkungan organisasi

### **3. Perkembangan dan Pengaturan Hukum Rumah Sakit**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit (Undang-Undang Rumah Sakit) menjadi tonggak

baru dalam sejarah penyelenggaraan Rumah Sakit di Indonesia. Undang-undang ini menjadi dasar pengaturan penyelenggaraan Rumah Sakit yang mempunyai kekuatan mengikat jauh lebih kuat, dibandingkan pengaturan hukum sebelumnya yang hanya dituangkan dalam bentuk Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes Nomor 159.b Tahun 1988) tentang Rumah Sakit. Undang-Undang Rumah Sakit merupakan Undang-Undang Khusus dan Undang-Undang ini penyelenggaraan pelayanan kesehatan oleh Rumah Sakit akan lebih terarah, lebih jelas landasan hukumnya.

Sebagaimana diketahui Rumah Sakit merupakan salah satu bentuk fasilitas pelayanan kesehatan yang memiliki tugas dan fungsi yang amat penting. Rumah Sakit, sebagai salah satu bentuk pelayanan publik mengemban tugas pemerintahan untuk menyelenggarakan kegiatan dalam rangka memenuhi hak dasar manusia untuk memperoleh pelayanan kesehatan. Untuk itu diperlukan dukungan instrumen hukum yang dapat menjamin perlindungan hukum bagi pelaksanaan kegiatan penyelenggaraan Rumah Sakit.

Pada masa yang lalu, Rumah Sakit dianggap sebagai suatu lembaga yang melaksanakan tugas kemanusiaan sehingga kegiatan utamanya memang termasuk kegiatan sosial dan tidak



untuk mencari keuntungan. Rumah Sakit, oleh karenanya sering dianggap pula sebagai lembaga sosial yang kebal hukum berdasarkan "*doctrine of charitable immunity*". Sebab menghukum Rumah Sakit atas pelayanan kemanusiaannya sama artinya dengan mengurangi peran dan fungsi Rumah Sakit, yang pada gilirannya akan mengurangi kemampuannya untuk menolong masyarakat banyak.

Paradigma tentang Rumah Sakit sebagai lembaga sosial kemanusiaan, kemudian berubah, di mana Rumah Sakit tidak lagi menjadi lembaga karitas karena Rumah Sakit harus melaksanakan fungsi publiknya sesuai dengan tuntutan kebutuhan di lingkungan kegiatannya. Rumah Sakit menjadi institusi yang kompleks akibat fungsi publiknya, dan menjadi institusi yang cirinya adalah: padat modal, padat teknologi dan padat tenaga. Pengelolaan Rumah Sakit tidak bisa lagi semata-mata difungsikan sebagai unit sosial. Sejak saat itulah fungsi Rumah Sakit mulai bergeser sebagai institusi yang dikelola menggunakan pertimbangan-pertimbangan ekonomi atau bisnis.

Rumah Sakit, berkedudukan sebagai salah satu fasilitas pelayanan kesehatan dan merupakan bagian dari sumber daya kesehatan yang sangat penting dalam mendukung penyelenggaraan upaya kesehatan. Penyelenggaraan pelayanan kesehatan di Rumah Sakit merupakan salah satu bentuk

pelayanan kepentingan umum, yang mempunyai karakteristik berbeda dengan bentuk-bentuk penyelenggaraan pelayanan kepentingan umum lainnya. Hal ini berpengaruh terhadap aspek kelembagaan dan organisasi Rumah Sakit.

Arah kegiatan Rumah Sakit juga tidak akan terlepas dari tugas dan fungsinya tersebut. Oleh karenanya pemerintah mengajukan Rencana Undang-Undang (RUU) Rumah Sakit kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), untuk kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Rumah Sakit pada tanggal 28 Oktober tahun 2009, yang menjadi tonggak sejarah baru dan menjadi ketentuan hukum yang lebih kuat bagi penyelenggaraan Rumah Sakit di Indonesia.

Pada hakikatnya Rumah Sakit memiliki fungsi sebagai tempat penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan dalam hubungannya dengan pasien. Fungsi yang dimaksud memiliki implikasi berupa tanggung jawab hukum Rumah Sakit atas pelayanannya kepada pasien. Sebagaimana diketahui bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan, di samping yang bertindak atau pelakunya adalah administrasi negara atau Pemerintah sendiri, dilakukan juga oleh pihak-pihak yang diberi ijin atau diberi wewenang oleh Pemerintah.

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan oleh Pemerintah di antaranya dalam bentuk penyelenggaraan Rumah Sakit Publik

(Pemerintah). Sedangkan yang dilakukan oleh masyarakat adalah dalam bentuk Rumah Sakit Privat (Swasta). Oleh karena itu, agar pelaksanaan tugas penyelenggaraan Rumah Sakit, baik oleh pemerintah maupun oleh swasta, dapat berjalan dengan sebaik-baiknya dan memenuhi tujuan pokok yaitu pelayanan kesehatan yang bermutu, maka ditetapkanlah berbagai ketentuan hukum yang mengatur mengenai penyelenggaraan Rumah Sakit.

Pengaturan hukum penyelenggaraan Rumah Sakit sangat diperlukan agar pelayanan kesehatan di Rumah Sakit dapat sesuai dengan tujuan utamanya, yaitu mewujudkan derajat kesehatan setinggi-tingginya sehingga terwujud pula kesejahteraan masyarakat, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Ketentuan tersebut berbentuk peraturan perundang-undangan maupun peraturan pelaksanaannya. Dilengkapi pula instrumen hukum baik yang berupa peraturan teknis maupun bentuk-bentuk pengaturan lain, seperti pedoman pelaksanaan dan lain sebagainya.

Setelah uraian singkat di atas sebagai pengantar, selanjutnya dalam Subbab B, akan dibahas tentang Sejarah Pergeseran Penyelenggaraan dan Pengertian Rumah Sakit, selanjutnya di dalam Subbab C akan dibahas tentang Tujuan Pengaturan, Peran, fungsi dan Penyelenggaraan Rumah Sakit. Kemudian di dalam Sub-bab D dan alam berbagai aspek. Uraian

ini untuk membegambaran bahwa, Rumah Sakit merupakan fasilitas pelayanan kesehatan yang memiliki hak dan kewajiban serta tanggungjawab sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan kepentingan umum, yang secara lengkap diuraikan di bawah ini.

#### **4. Tujuan, Pengaturan, Tugas, Peran dan Fungsi Rumah Sakit.**

Rumah Sakit, dalam pelaksanaan tugas fungsi dan perannya memerlukan suatu bentuk pengaturan yang jelas. Banyaknya unsur-unsur yang terkandung di dalam penyelenggaraan Rumah Sakit terutama terkait dengan tugas utamanya dalam pelayanan publik yakni melakukan pelayanan kesehatan, maka membutuhkan perangkat hukum yang memadai. Hal itu dimaksudkan agar penyelenggaraannya sungguh-sungguh dapat sesuai dengan kedudukan, peran dan fungsinya, serta terutama untuk dapat memenuhi amanat konstitusi yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Tujuan pengaturan penyelenggaraan Rumah Sakit adalah seperti dirumuskan dalam **Pasal 3** Undang-Undang Kesehatan, di mana disebutkan bahwa:

”Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup

sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.”

Tujuan undang-undang ini tentu saja menjadi tujuan pula bagi pengaturan penyelenggaraan Rumah Sakit, sebagai salah satu sub sistem dalam pelayanan kesehatan, untuk andil dalam pembangunan kesehatan yang tujuan akhirnya adalah terwujudnya derajat kesehatan yang setinggi-tingginya bagi masyarakat.

Ketentuan **Pasal 3** Undang-Undang Pelayanan Publik, sementara itu dapat pula menjadi pedoman dan arah bagi penyelenggaraan Rumah Sakit. Pada pasal ini disebutkan bahwa:

”Tujuan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik adalah: 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 publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; c. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.”

Undang-Undang Rumah Sakit, merumuskan tujuan penyelenggaraan pelayanan kesehatan dalam **Pasal 3** pula yang menyebutkan bahwa:

- a ”mempermudah akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan;
- b memberikan perlindungan terhadap keselamatan pasien, masyarakat, lingkungan rumah sakit dan sumber daya manusia di rumah sakit;
- c meningkatkan mutu dan mempertahankan standar pelayanan rumah sakit; dan
- d memberikan kepastian hukum kepada pasien, masyarakat, sumber daya manusia rumah sakit, dan Rumah Sakit.”

Ketentuan ini mengandung banyak maksud terutama berkaitan dengan tugas utama pemerintah di dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan. Tujuan pengaturan Rumah Sakit amatlah luas yaitu untuk memberikan perlindungan kepada semua pihak baik terhadap pasien, masyarakat umum, SDM di Rumah Sakit maupun terhadap Rumah Sakit itu sendiri sebagai sebuah institusi. Hal ini sebagai salah satu bentuk penjabaran tugas pokok pemerintah untuk memenuhi hak masyarakat yang didasarkan pada asas hukum dan landasan filosofis pemerintah yakni asas perlindungan.

Adapun tujuan mempertahankan dan meningkatkan mutu pelayanan dalam ketentuan undang-undang ini adalah sebagai bentuk evaluasi kegiatan yang sudah dilaksanakan. Hal ini mengandung maksud bahwa bentuk-bentuk pelayanan yang sudah baik tentu harus dipertahankan dan selanjutnya ada amanat untuk meningkatkan mutu pelayanan, dengan tujuan akhir terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Tujuan memberikan kepastian hukum, sementara itu tentu bermakna sebagai bentuk pelaksanaan tugas pemerintah atas kewenangannya untuk mengatur penyelenggaraan pelayanan Rumah Sakit secara bertanggung jawab. Ketentuan ini, maksudnya adalah untuk menjadi jaminan penataan bagi masyarakat, dan khususnya bagi para penyelenggara Rumah Sakit.

Berdasarkan uraian di atas, baik dilihat dari rumusan Undang-Undang Kesehatan, Undang-Undang Pelayanan Publik maupun Undang-Undang Rumah Sakit, dapat disimpulkan bahwa tujuan pengaturan hukum penyelenggaraan Rumah Sakit, tidak lepas dari tujuan pokok pembangunan kesehatan yakni untuk mewujudkan masyarakat sehat sejahtera, terpenuhi kebutuhan dasarnya dan terlindungi kepentingan hukumnya. Prinsipnya bahwa, peraturan hukum tentang penyelenggaraan Rumah sakit bertujuan untuk

menjamin hal-hal yang sifatnya mendasar antara lain: adanya jaminan perlindungan hak atas pelayanan kesehatan melalui pelayanan kesehatan paripurna dan berkelanjutan; jaminan efektifitas dan mutu pelayanan kesehatan melalui pelembagaan, audit medis, akreditasi Rumah Sakit, perijinan dan sarana pengawasan lainnya; jaminan yang berikutnya adalah mengenai keterjangkauan dan pemerataan pelayanan kesehatan melalui program fungsi sosial yang wajib dilaksanakan Rumah Sakit; jaminan yang sangat penting berkaitan dengan penyelenggaraan Rumah Sakit dan mendapatkan perhatian serius dari pemerintah adalah jaminan keselamatan pasien, yang diatur melalui persyaratan pendirian, pengembangan jaringan informasi, pembinaan dan pengawasan Rumah Sakit. Sehingga Rumah Sakit dapat melaksanakan tugas, peran maupun fungsinya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan maupun asas hukum yang berlaku bagi penyelenggaraan Rumah Sakit.

Adapun tugas, peran dan fungsi penyelenggaraan Rumah Sakit, di samping terkait dengan tujuan penyelenggaraan Rumah Sakit, terkait pula dengan sejarah perkembangannya Rumah Sakit itu sendiri seperti telah diuraikan sebelumnya. Tugas dan fungsi Rumah Sakit berkembang dari waktu ke waktu, bahkan dapat dikatakan bergeser disebabkan tuntutan kebutuhan maupun karena terjadinya perubahan di lingkungan sekitarnya.



Tugas Rumah Sakit rumusan yuridisnya dapat dilihat pada ketentuan **Pasal 1 butir 1** Undang-Undang Rumah Sakit. Ketentuan ini di samping mengandung pengertian tentang Rumah Sakit, memuat pula rumusan tentang tugas Rumah Sakit serta ruang lingkup pelayanannya. Seperti disebutkan pada pasal ini, bahwa:

” Rumah Sakit adalah institusi pelayanan kesehatan yang tugas pokoknya adalah menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat.”

Ketentuan dalam Pasal 4 Undang-Undang Rumah Sakit merumuskan tentang tugas Rumah Sakit yakni:

”Rumah Sakit mempunyai tugas memberikan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna.”

Fungsi Rumah Sakit diatur pada **Pasal 5**, disebutkan bahwa:

”Untuk menjalankan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Rumah Sakit mempunyai fungsi :

- a. ”menyelenggarakan pelayanan pengobatan dan pemulihan kesehatan;
- b. memelihara dan meningkatkan kesehatan perorangan melalui pelayanan kesehatan paripurna tingkat sekunder dan tersier;
- c. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia dalam rangka meningkatkan kemampuan dalam pemberian pelayanan kesehatan; dan

- d. menyelenggarakan penelitian dan pengembangan serta penapisan teknologi bidang kesehatan dalam rangka peningkatan pelayanan kesehatan.”

Rumusan tersebut di atas menunjukkan luasnya cakupan pelayanan Rumah Sakit dan pengaturan berbagai fungsi di luar tugas pokok Rumah Sakit. Pengertian tentang fungsi Rumah Sakit, seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya telah bergeser sejalan dengan perkembangan jaman dan tuntutan kebutuhan.

Teknologi dibidang kedokteran yang semakin berkembang mempengaruhi bentuk-bentuk pelayanan yang dilakukan oleh Rumah Sakit. Implikasi dari hal ini adalah bahwa kegiatan Rumah Sakit tidak lagi dapat dilakukan sebagai suatu kegiatan sosial kemanusiaan semata, karena bentuk-bentuk pelayanan kesehatan yang baru tersebut membutuhkan berbagai faktor pendukung yang pada akhirnya berpengaruh pada persoalan pokok yakni biaya penyelenggaraan Rumah Sakit menjadi lebih tinggi. Oleh karenanya agar fungsi sebagaimana seharusnya tetap terkontrol atau terjaga dengan baik, perlu dilakukan pengaturan oleh pemerintah di antaranya diatur ketentuan tentang persyaratan pendirian dan penyelenggaraan Rumah Sakit, hak dan kewajiban serta tanggung jawab Rumah Sakit.

Pengaturan tugas dan fungsi Rumah Sakit yang terkait dengan banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi dalam pendirian Rumah Sakit merupakan salah satu bentuk pengawasan preventif terhadap Rumah Sakit. Di samping itu penetapan sanksi yang sangat berat merupakan bentuk pengawasan represifnya. Pengaturan tersebut sebenarnya dilatarbelakangi oleh aspek pelayanan kesehatan sebagai suatu hal yang menyangkut hajat hidup sangat penting bagi masyarakat.

Pengaturan tentang peran dan fungsi Rumah Sakit sebelumnya meliputi hal-hal berikut ini:

- 1) “Menyediakan dan menyelenggarakan :
  - a) Pelayanan medik
  - b) Pelayanan penunjang medik
  - c) Pelayanan perawatan
  - d) Pelayanan Rehabilitasi
  - e) Pencegahan dan peningkatan kesehatan;
- 2) Sebagai tempat pendidikan dan atau latihan tenaga medik atau tenaga paramedik;
- 3) Sebagai tempat penelitian dan pengembangan ilmu dan teknologi bidang kesehatan.”

Soerjono Soekanto dalam bukunya Pengantar Hukum Kesehatan, mengemukakan pendapat tentang fungsi Rumah Sakit, adalah sebagai tempat untuk melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- 1) ”melaksanakan upaya medis
- 2) melaksanakan usaha rehabilitasi medis
- 3) melaksanakan usaha pencegahan akibat penyakit dan peningkatan pemulihan kesehatan
- 4) melaksanakan usaha perawatan
- 5) melaksanakan usaha pendidikan dan latihan medis dan paramedis melaksanakan sistem rujukan
- 6) sebagai tempat penelitian.”<sup>(8)</sup>

Perlu dikemukakan di sini, bahwa pelayanan medik (termasuk penunjang medik) dilakukan oleh tiga kelompok SDM berdasarkan tingkat spesialisasinya yaitu ;

- 1) ”Tingkat pelayanan medik dasar/primer, yang antara lain meliputi unit pelayanan :
  - a) Puskesmas, Puskesmas Pembantu termasuk dalam kelompok ini : Balai Pengobatan, Balai Kesehatan Ibu dan Anak, dan Pos Kesehatan;
  - b) Rumah Bersalin;
  - c) Praktik Dokter, Dokter Gigi dan Praktik Berkelompok;
  - d) Balai Laboratorium Kesehatan, Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan, dan Laboratorium Klinik;
  - e) Apotik, Toko Obat berizin, Optik;
  - f) Pengobatan Tradisional.
- 2) Tingkat Pelayanan spesialisik/ medik sekunder, yang antara lain meliputi unit pelayanan :
  - a) RSUD Pemerintah dan Swasta;
  - b) RS Khusus Pemerintah dan swasta;
  - c) Praktik Dokter Spesialis, Dokter Gigi Spesialis dan Praktik Berkelompok Spesialis;
  - d) Balai Laboratorium Kesehatan, Balai Pemeriksaan

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto dan Herkutanto, *Op.Cit.*, hlm. 68.

## Obat dan Makanan, dan Laboratorium Klinik.

- 3) Tingkat pelayanan subspecialistik/medik tersier, yang antara lain meliputi unit pelayanan: Rumah Sakit pendidikan Pemerintah dan Swasta.”<sup>9)</sup>

Jenis pelayanan Rumah Sakit, berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui yakni untuk menyelenggarakan pelayanan medik spesialisik atau pelayanan medik sekunder dan pelayanan sub-spesialistik atau pelayanan medik tersier. Oleh karena itu, produk utama (*“core product”*) Rumah Sakit adalah pelayanan medik.

Hermin Hadiati mengemukakan fungsi Rumah Sakit terkait erat dengan badan hukum penyelenggaranya. Hermin, mengutip bagian dari pendapat Alan Moritz, menyebutkan bahwa fungsi Rumah Sakit adalah:

”.....di samping sebagai institusi yang tugasnya melayani dan merawat orang sakit atau terluka,(*“ an institution providing medical care and other services, included shelter for sick and wounded person”*), namun Rumah Sakit juga merupakan tempat untuk memberikan pekerjaan bagi para tenaga profesional. Ini berarti bahwa Rumah Sakit tidak hanya memberikan perlindungan hukum bagi para penderita yang mencari pelayanan kesehatan untuk kesembuhan, tetapi juga perlindungan hukum bagi para pencari kerja yang terdiri dari para pengemban profesi.”<sup>10)</sup>

---

<sup>9)</sup> Soedarmono S. et.al, *Loc. Cit.*, hlm.132-133.

<sup>10)</sup> Hermin Hadiati Koeswadji, *Loc.Cit.*, hlm.139.

Selanjutnya Hermin mengemukakan pula bahwa:

”peran dan fungsi Rumah Sakit sebagai tempat melakukan pelayanan kesehatan yang profesional akan erat kaitannya dengan 3 (tiga) unsur, yaitu terdiri dari:

- 1) “Unsur mutu yang dijamin kualitasnya;
- 2) Unsur keuntungan atau manfaat, tercermin dalam mutu pelayanan; dan
- 3) Hukum yang mengatur perumahsakitannya secara umum dan kedokteran dan/atau medik khususnya.”<sup>(11)</sup>

Peran atau fungsi Rumah Sakit atau *role of hospital* dalam melakukan aktivitas pelayanan kesehatan juga bisa diuraikan dari pendapat berikut ini :

*“ Hospital began as an institution to care for the sick and with time they have taken on additional roles, as the doctors realized that to care the sick, they need to know more about illness, and that patients had to be educated about their illness as well. Thus, the role of hospitals expanded and now hospitals have 4 majors :*

- a. Patient care;*
- b. Training or teaching;*
- c. Research;*
- d. Health Education.”*<sup>(12)</sup>

Pendapat tersebut di atas secara singkat dapat dijelaskan, bahwa pada awalnya Rumah Sakit adalah institusi yang urusannya berhubungan seputar orang sakit saja, yakni bagaimana orang sakit mendapat perawatan. Di samping itu juga tentang bagaimana

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 118.

<sup>12</sup> Yadav, Hematram, *Loc.Cit.*, hlm. 17.

dokter mengobati orang sakit serta memberi penjelasan dan pembelajaran pada yang bersangkutan tentang sakitnya.

Namun demikian peran Rumah Sakit menjadi semakin luas, meliputi 4 (empat) tugas pokok yakni: 1) Pelayanan Pasien; 2) Pelatihan dan Pembelajaran; 3) Penelitian; dan 4) Pendidikan Kesehatan. Hal inilah yang menunjukkan bahwa fungsi Rumah Sakit akan terus berkembang sesuai dengan tuntutan kebutuhan. Demikian pula yang dirumuskan dalam Undang-Undang Rumah Sakit, yakni Rumah Sakit, di samping sebagai tempat pelayanan pasien, maka juga ada fungsi untuk pendidikan dan penelitian.

Lahirnya Undang-Undang Rumah Sakit dapat menjadi landasan hukum yang lebih kuat dalam pengaturan Rumah Sakit dengan berbagai aspeknya. Pengaturan Rumah Sakit yang lebih jelas dibutuhkan dengan 3 (tiga) alasan: pertama, sejalan dengan perkembangan tugas, fungsi dan tujuan penyelenggaraan Rumah Sakit itu sendiri; kedua, untuk menyikapi implikasi dari tugas pemerintah pada khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan; serta ketiga, sebagai akibat dari pengaruh lingkungan sosial, ekonomi, politik, budaya dan terutama teknologi.