

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara garis besar, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) mengatur tentang Hak Asasi Manusia, yang tertuang dalam Pasal 28A Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "Setiap orang berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya ". Dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia, pengertian Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹

Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga diatur tentang macam-macam hak asasi manusia antara lain:

1. Hak untuk hidup
2. Hak mengembangkan diri
3. Hak memperoleh keadilan
4. Hak atas kebebasan pribadi
5. Hak atas rasa aman
6. Hak atas kesejahteraan
7. Hak turut serta dalam pemerintahan

Dalam rangka mempertahankan hidup dan kehidupan, pemerintah Indonesia menjamin bahwa rakyatnya berhak menduduki jabatan yang sama dan

¹ Pasal 1 angka 1 Undang Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

memperoleh pekerjaan yang layak tanpa diskriminasi, hal ini tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi:

1) “Segala warga negara sama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

2) “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”

Pasal 27 ayat (1) dan (2) UUD 1945 secara khusus memberikan landasan bagi semua warga negara untuk memperoleh kepastian hukum yang setara dan memperoleh pekerjaan yang layak tanpa memandang profesinya.

Selanjutnya, bunyi Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.

1) Kepala Rumah Sakit harus seorang tenaga medis yang mempunyai kemampuan dan keahlian di bidang perumahsakit.

Pasal ini menjelaskan bahwa “kepala rumah sakit haruslah seorang tenaga medis”, jika kepala rumah sakit haruslah seorang tenaga medis maka semua tenaga kesehatan lain atau profesi lain yang mampu manajerial dan mampu menjadi pemimpin rumah sakit, tidak bisa menjadi kepala rumah sakit. Hal ini karena menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1996 tentang Tenaga Kesehatan, Pasal 2 ayat (2), bahwa tenaga medis meliputi dokter dan dokter gigi.

Dalam peraturan pemerintah ini tenaga kesehatan dibedakan menjadi beberapa kategori yaitu tenaga medis, tenaga farmasi, perawat, bidan, dan ahli kesehatan masyarakat. Oleh karena itu tenaga kesehatan selain tenaga medis merupakan tenaga non medis, sehingga tidak dapat menjadi kepala rumah sakit. Artinya, peraturan perundang-undangan tersebut telah menimbulkan kerancuan hukum dan melanggar asas hukum. Adanya ketentuan ini membuat Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit melanggar asas kepastian hukum, dan asas kepastian ini harus dilaksanakan dalam suatu negara hukum.

Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit hanya memberikan kemudahan bagi tenaga medis, dan tidak memberikan kesempatan kepada tenaga kesehatan lain atau profesi lain yang mampu secara kepemimpinan dan manajerial untuk memimpin rumah sakit. Mengingat ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, terdapat ketidakpastian hukum karena melanggar ketentuan UUD NRI 1945.

Ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit memberikan hak dan keuntungan kepada tenaga medis dan tanpa memberikan hak kepada tenaga kesehatan lain, sehingga tenaga kesehatan (non medis) tidak dapat menjadi kepala rumah sakit. Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit berpotensi menyusahkan tenaga kesehatan (non medis) karena untuk menduduki jabatan sebagai kepala rumah sakit haruslah seorang tenaga medis, maka pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945)

Dengan berlakunya Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit yang memberikan hak hanya kepada tenaga medis untuk menjadi pimpinan rumah sakit, yang mengakibatkan hilangnya kesempatan bagi tenaga kesehatan lain atau profesi lain yang mampu menduduki kepemimpinan rumah sakit, sehingga mereka yang bukan tenaga medis tersebut tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan yang layak. Dengan berlakunya Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit akan membatasi tenaga kesehatan non medis atau profesi lain yang memiliki kemampuan kepemimpinan dan manajerial untuk memimpin rumah sakit yang akibatnya tidak adanya persamaan derajat kedudukan dan memperoleh pekerjaan yang layak, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 UUD NRI 1945.

Namun, berbeda dengan peraturan perundang-undangan, Jusuf Kalla, mantan Wakil Presiden Republik Indonesia, menilai pimpinan rumah sakit tidak perlu datang dari kalangan medis. Jusuf Kalla meyakini para profesional teknologi dan pelayanan juga bisa memimpin rumah sakit.

Alasan Jusuf Kalla, karena saat ini selain kebutuhan medis, teknologi dan pelayanan di rumah sakit juga sangat penting. Jusuf Kalla mengungkapkan ada tiga unsur utama penunjang rumah sakit saat ini yaitu bidang kesehatan yaitu dokter, teknologi alat kesehatan dan pelayanan rumah sakit atau perhotelan. Menurutnya, ketiga hal tersebut saling berkaitan.

Jusuf Kalla menjelaskan, tanpa dukungan perkembangan teknologi dan pelayanan yang baik, kehadiran banyak dokter dan ahli tidak cukup untuk rumah sakit. Fungsi dokter hanya sepertiga, yaitu sepertiga lainnya dari peralatan listrik

dan kemudian pelayanan perhotelan. Oleh karena itu, bisa ada tiga jenis direktur dengan pendidikan berbeda, jika semuanya dokter, itu salah.²

Berdasarkan uraian tersebut, penulis akan mengkaji dan membahas yang berjudul “PENGISIAN JABATAN KEPALA RUMAH SAKIT DITINJAU DARI SEGI PERSAMAAN KEDUDUKAN WARGA NEGARA DALAM HUKUM DAN PEMERINTAHAN”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka perlu dilakukan pembatasan dalam lingkup permasalahan pembahasan agar tidak menyimpang dari sasaran.

Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan tentang pengisian jabatan kepala rumah sakit menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit dilihat dari persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagai hak konstiusional warga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945?
2. Bagaimana praktik pemenuhan hak warga negara terkait hak persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan dalam pengisian jabatan kepala rumah sakit di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

² Husni Afriadi, “Wapres JK: Direktur Rumah Sakit Tidak Mutlak Harus Dipimpin Seorang Dokter”, <https://www.covesia.com/news/baca/78531/wapres-jk-direktur-rumah-sakit-tidak-mutlak-harus-dipimpin-seorang-dokter>, dikunjungi pada tanggal 11 februari 2021

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui tentang bagaimanakah pengaturan tentang pengisian jabatan kepala rumah sakit menurut Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit dilihat dari persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan sebagai hak konstitusional warga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945
2. Mengetahui tentang bagaimana praktik pemenuhan hak warga negara terkait hak persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan dalam pengisian jabatan kepala rumah sakit di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan pembaca pada umumnya baik secara teoritis maupun praktis. Hasil penelitian ini diharapkan memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, khususnya dalam bidang Hak Asasi Manusia
 - b. Untuk menambah perbendaharaan referensi bidang Hukum Tata Negara, khususnya dalam bidang Hak Asasi Manusia.
 - c. Hasil penelitian ini diharapkan memperkaya pengetahuan terutama dalam memahami referensi pengisian jabatan kepala rumah sakit ditinjau dari segi persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk menjadi sarana pengetahuan umum terhadap pemenuhan hak warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan.
- b. Untuk memberi pandangan bagi masyarakat mengenai bagaimana praktik pemenuhan hak warga negara terkait hak persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan dalam pengisian jabatan kepala rumah sakit di Indonesia.
- c. Untuk memberikan jiwa kritis bagi masyarakat Indonesia dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia, khususnya dalam persoalan Hak Asasi Manusia.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.³ Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu. Sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Penelitian sangat bermanfaat bagi kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang pada gilirannya akan sangat berguna bagi kesejahteraan masyarakat dan kemajuan bangsa.⁴

Berdasarkan hal tersebut, metode yang akan digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

³ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2018, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 1.

⁴ Rianto Adi, 2010, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Granit, hlm 5.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif. Penelitian hukum yuridis-normatif ini bisa disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal atau penelitian kepustakaan. Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang ditulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁵

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu mendeskripsikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan teori-teori hukum sebagai objek dari penelitian dan berhubungan dengan pelaksanaannya di dalam kehidupan masyarakat.⁶

3. Pendekatan Masalah

Penelitian hukum yuridis-normatif ini menggunakan beberapa pendekatan yang dilakukan dalam mengkaji setiap permasalahan. Jenis-jenis pendekatan tersebut sebagai berikut :

a. Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*)

Pendekatan undang-undang ini merupakan pendekatan yang harus ada dalam penelitian hukum yuridis-normatif ini, karena yang akan diteliti oleh penulis adalah bersangkutan dengan peraturan perUndang-Undang. Pendekatan Undang-Undang

⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo, hlm 118.

⁶ Zainuddin Ali, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 105.

dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi.

4. Sumber Data

Dalam penelitian hukum ini data yang digunakan sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan.

Adapun bahan-bahan hukum primer yang dibutuhkan oleh penulis, antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia;
- 3) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran;
- 4) Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit;
- 5) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan;
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1996 tentang Tenaga kesehatan;
- 7) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 971 Tahun 2009 tentang Standar Kompetensi Pejabat Struktural Kesehatan;
- 8) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2018 tentang Kewajiban Rumah Sakit dan Kewajiban Pasien;
- 9) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit;

- 10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 tahun 2015 tentang Pedoman Organisasi Rumah Sakit;
 - 11) Surat Edaran Komisi Akreditasi Rumah Sakit Nomor: 864/SE/KARS/VIII/2017 tentang Persyaratan Mutlak Kelulusan Akreditasi Rumah Sakit.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat menunjang bahan hukum primer, berupa buku-buku, jurnal, artikel, website, dan sebagainya.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu penjelasan dari bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder. Bahan yang digunakan oleh penulis antara lain :
- 1) Ensiklopedia;
 - 2) Kamus Hukum.;
 - 3) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

5. Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode studi kepustakaan. Studi kepustakaan yaitu pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dapat dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum yuridis-normatif. Studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder, yaitu melakukan serangkaian kegiatan studi dokumentasi bersumber dari literatur-literatur, mengkaji peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen, publikasi dan hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.⁷

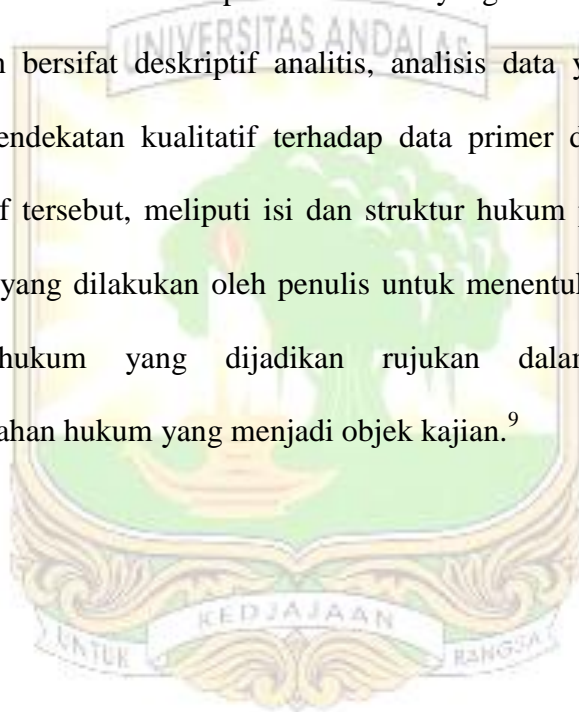
6. Metode Pengolahan Data dan Analisis Data

⁷ Zainuddin Ali, *Op.cit.*, hlm 107.

Pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini dengan melalui tahapan-tahapan antara lain :

- a. Editing, yaitu dengan cara melakukan pengecekan data secara teliti guna menghindari kesalahan-kesalahan.
- b. Klasifikasi data, yaitu data yang telah terkumpul selanjutnya diklasifikasikan menurut pokok bahasannya masing-masing, dan bertujuan untuk mudah dipahami dan diinterpretasikan.⁸

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.⁹



⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm 181.

⁹ Zainuddin Ali, *Loc. cit.*